



SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSNORMISTOT

JA NIIDEN MUOTOUTUMINEN

Helsingin  
Kauppa-Korkeakoulun  
Kirjasto

7147

Laskentatoimen tutkielma

Jan Rajamäki

Kevätlukukausi 1998

Laskentatoimen \_\_\_\_\_ laitoksen

laitosneuvoston kokouksessa 22 / 1 1998 hyväksytty

arvosanalla hyvä (60p)

KTT Veijo Riistama      KTT Markku Koskela

## SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSNORMISTOT JA NIIDEN MUOTOUTUMINEN

### Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tarkoituksena oli verrata Suomen nykyistä tilintarkastusnormistoa Euroopan unionissa aiheesta esitettyihin ehdotuksiin. Tavoitteena oli esitellä nykykäytäntö Suomessa ja se miten siihen on päädytty sekä osoittaa mitä ongelmia tästä aiheutuu. Sen jälkeen arvioitiin mahdollisia kehitystarpeita vertailemalla Suomen käytäntöä EU:n tilintarkastusnormiston ennakoituun kehitykseen. Tutkielman päätavoitteena oli siis selvittää, onko EU:n taholta odotettavissa muutospaineita Suomen tilintarkastusnormeihin.

### Lähdeaineisto

Tutkimuksessa käytettiin tilintarkastusnormistoihin liittyvää koti- ja ulkomaista lähdekirjallisuutta. Lisäksi lähdeaineistona käytettiin koti- ja ulkomaisia asiantuntijahaastatteluja.

### Aineiston käsittely

Eroja Suomen ja Euroopan unionin tilintarkastusnormistojen välillä pyrittiin löytämään analysoimalla aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Lisäksi asiantuntijahaastattelujen avulla pyrittiin selvittämään mahdollisten EU-tasolla tapahtuvien muutosten todennäköisyyttä ja aikataulua sekä niiden vaikutuksia Suomeen.

### Tulokset

EU-tasolla käydystä keskustelusta nousi esiin neljä todennäköisesti muuttuvaa ja Suomeakin koskettavaa asiaa: pakollinen vastuuvakuutus, tilintarkastajan raportointivelvollisuus yrityksen jatkuvuudesta, tilintarkastusnormien alueellinen ulottuvuus sekä tilintarkastusyhteisön omistuksen ja hallinnon määräraajat. Jonkin asteisia muutoksia Suomen tilintarkastusnormistoon saattavat tulevaisuudessa aiheuttaa myös uudet riippumattomuussuosituksot, ympäristöasioiden kasvava merkitys, valvontaviranomaisten yhteydenpidon lisääntyminen jäsenvaltioiden välillä sekä konsernitilintarkastajan tiedonsaantia parantavat toimet. Laajamittaisia uudistuksia Suomen ja EU:n tilintarkastusnormistoihin ei kuitenkaan ole odotettavissa. Alan itsesääntely tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa.

### Avainsanat

Tilintarkastusnormisto, Hyvä tilintarkastustapa, Euroopan unioni

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkielman lähtökohdat ja kuvaus	1
1.2	Tutkielman tavoitteet, rajaukset ja menetelmät	2
2	TILINTARKASTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA	3
3	HYVÄN TILINTARKASTUSTAVAN KEHITTÄMINEN, VALVONTA JA OHJEISTUS SUOMESSA	4
3.1	Käsitteen määrittäminen	4
3.2	Muotoutuminen	4
3.2.1	Valtion tilintarkastuslautakunta	5
3.2.2	Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta	5
3.2.3	KHT-yhdistys	6
3.2.4	Tilintarkastusalan valvonta-asioiden ratkaisut	7
3.3	Miten nykykäytäntöön on päädytty	8
3.3.1	Analogia hyvään kirjanpito- ja asianajotapaan	9
3.3.2	Tilintarkastajien etiikka	9
3.3.3	Tilintarkastajat parhaita asiantuntijoita	10
3.3.4	Hyvä joustavuus	10
3.4	Ongelmia	11
3.4.1	Keskeiset käsitteet	11
3.4.2	Tilintarkastajan valitusoikeus	12
3.4.3	Suositusten yleisyys ja periaatteellisuus	13
3.4.4	Maallikko- ja ei-hyväksytyt ammattitilintarkastajat	14
3.4.5	Itsemääritellyt pelisäännöt	14
3.4.6	Ennakkotapaukset	15
3.4.7	Vahingonkorvausvastuu	19
3.4.8	Mahdollisia ratkaisuja	19
4	TILINTARKASTUSTA MUOVAAVAT TAHOT JA ESILLÄ OLEVAT AINEISTOT EU-TASOLLA	21
4.1	Direktiivit	22
4.2	Euroopan yhteisöjen komissio	23
4.2.1	Vihreä kirja	24
4.2.2	Päämäärät	25
4.2.3	Periaatteet	25
4.2.4	Ehdotettu viides direktiivi	26
4.3	Maastrichtin kirjanpidon ja tilintarkastuksen tutkimuslaitos - MARC	27
4.4	Euroopan tilintarkastajien liitto - FEE	28
4.4.1	FEE:n tutkimukset	29
4.4.2	FEE:n asiakirja tilintarkastuksen kehittämiseksi	31
4.4.3	FEE:n vastaus Vihreään kirjaan	32
4.5	Kansainvälinen tilintarkastajajärjestö - IFAC	32
4.5.1	EU:n lähtökohta	33
4.5.2	IFAC:n käsikirja	33
4.6	Alan kirjallisuus	34
5	TILINTARKASTUKSESTA KÄYTYÄ KESKUSTELUA EU-TASOLLA	37
5.1	Eri näkökulmia	37
5.2	Tilintarkastajan tehtävät	38
5.2.1	Tilinpäätösten tarkkuus	40
5.2.2	Yhtiön vakavaraisuus ja jatkuvuus	41
5.2.3	Mahdolliset petokset ja virheellisuudet sekä niiden raportointi	42
5.2.4	Lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen	45



5.2.5	Vastuullinen käyttäytyminen ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan	45
5.2.6	Tilintarkastuskertomus	46
5.3	Tilintarkastajan asema	48
5.3.1	Tilintarkastajan pätevyys	49
5.3.2	Tilintarkastajan riippumattomuus	50
5.3.3	Tilintarkastajan asema yhtiössä	52
5.3.3.1	Tilintarkastuskomitea	53
5.3.3.2	Sisäinen tarkastus	55
5.3.4	Laadunvalvonta	56
5.4	Tilintarkastajan vastuu	57
5.5	Pienyhtiöiden tilintarkastus	59
5.6	Konsernitilintarkastus	60
5.7	Sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapaus	62
5.7.1	Yksittäisen tilintarkastajan sijoittautumisvapaus	65
5.7.2	Palvelujen tarjoamisvapaus	66
5.7.3	Tilintarkastusyhteisön perustamisvapaus	68
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA VAIKUTUKSET SUOMEEN	70
	LIITE 1: IFAC:n ISA-suosituksia	73
	LIITE 2: ICAI:n ehdotus enemmän informaatiota sisältäväksi tilintarkastus- kertomukseksi	76

## LÄHTEET



## JOHDANTO

Tilintarkastusala on ollut ankarankin kritiikin kohteena viime aikoina. Osa kritiikistä on ollut täysin aiheellista, mutta osa on johtunut vääränlaisista odotuksista ja käsityksistä. Tilintarkastus on lähes puhtaasti laillisuustarkastusta<sup>1</sup>, mutta varsinkin suuri yleisö odottaa siltä yhä enenevässä määrin myös kannanottoja muun muassa liiketoiminnan tarkoituksenmukaisuudesta ja tulevaisuuden näkymistä<sup>2</sup>. Tilintarkastajien ja heidän sidosryhmiensä välillä vallitseekin niin sanottu *expectation gap* eli odotuskuilu<sup>3</sup>. Yhtenä osana odotuskuilun muodostumisessa on ollut hyvä tilintarkastustapa. Se on käsitteenä moniselitteinen, alati muuttuva ja lainsäädännössäkään lähes olemattomasti määritelty. Tämän kaltaisen yleisen tapaoikeuden käytännöllisyydestä ja joustavuudesta aiheutuu myös ongelmia.

## 1.1

## Tutkielman lähtökohdat ja kuvaus

Esittelen aluksi Suomen nykyistä tilintarkastusnormistoa<sup>4</sup>: tilintarkastuslakia, yhteisölakeja, säätiölakia sekä hyvää tilintarkastustapaa. Esittelen myös syitä siihen, miksi nykykäytäntöön on päädytty ja mitä ongelmia siitä mahdollisesti seuraa. Tässä vaiheessa tutkielman näkökulma on puhtaasti kansallinen.

Mahdollisia ratkaisuja tai tulevaisuuden kehityssuuntia pohdittaessa on katseet kuitenkin käännettävä Euroopan unioniin. Onhan Suomi juridisesti ja moraalisesti sitoutunut EU:n kehitykseen. EU:ssa käydään parhaillaan keskustelua jonkin asteisen yhtenäisen tilintarkastusnormiston aikaansaamiseksi. On hyvä huomata, että kansallisella tasolla esiin tulevat seikat saattavat erota Euroopan unionin tasolla tärkeiksi katsotuista asioista. Tämä johtuu eri näkökulmista. EU:n päämääränä on saavuttaa tilintarkastuksenkin alueella yhteismarkkinat ja vapaa kilpailu. Kansallisella tasolla näillä seikoilla ei taas välttämättä ole yhtä suurta painoarvoa.

<sup>1</sup> Ks. esim. Vahtera 1986, 25

<sup>2</sup> Darbyshire 1996, 53

<sup>3</sup> Ks. esim. Palvi 1995, 297

<sup>4</sup> Tässä tutkielmassa käytän termiä (tilintarkastus)normisto/normit kuvaamaan lakien, viranomaispäätösten, ammatillisten suositusten ja yleisesti hyväksyttyjen tapojen muodostamaa kokonaisuutta.

Ajankohtaiseen tietoon tutustuakseni olen saanut olla Luxemburgissa EU:n tilintarkastustuomioistuimen vieraana loka-joulukuussa 1996. Tutkielman loppuosassa esittelenkin EU-tasolla käytyä keskustelua sekä eri tahoilta tulleita kehitysehdotuksia. Lopuksi pohdin vielä niiden mahdollisia vaikutuksia Suomen tilintarkastusnormistoon.

## 1.2

### Tutkielman tavoitteet, rajaukset ja menetelmät

Pro gradu -tutkielmassani vertailen Suomen nykyistä tilintarkastusnormistoa EU:ssa aiheesta esitettyihin ehdotuksiin. Tarkoitukseni on esitellä nykykäytäntö Suomessa ja se miten siihen on päädytty sekä osoittaa mitä ongelmia tästä aiheutuu. Sen jälkeen arvioin mahdollisia kehitystarpeita vertailemalla Suomen käytäntöä EU:n tilintarkastusnormien ennakoituun kehitykseen. Tutkielman päätavoitteena onkin selvittää, onko EU:n taholta odotettavissa muutospaineita Suomen tilintarkastusnormeihin. Tutkielmassa keskityn lähinnä Euroopan yhteisöjen komission ja Euroopan tilintarkastajien liiton FEE:n esille tuomiin asioihin. Ne ovat vaikutusvaltaimmat tahot eurooppalaisen tilintarkastusnormiston kehittämässä, edustaahan toinen lainsäädäntövaltaa valmistelemalla direktiivit ja toinen tilintarkastajien ammattikuntaa Euroopassa. Tietoa EU:n tulevasta kehityksestä tilintarkastuksen alueella olen hankkinut haastatteluilla ja keskusteluilla sekä analysoimalla ajankohtaista alan kirjallisuutta.

## TILINTARKASTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA

Aikaisemmin kaikki tilintarkastusta koskeva lainsäädäntö oli sisällytetty yhteisölakeihin ja säätiölakiin. 1995 voimaan astui uusi tilintarkastuslaki. Tilintarkastuslaki (TTL) on yleislaki. Sitä noudatetaan kaikissa kirjanpitovelvollisissa yhteisöissä ja säätiöissä, ellei muussa laissa toisin ole säädetty. TTL sisältää yhtiö-, hallinto-, elinkeino-, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisia osia. Sen soveltamisalaan kuuluvat lakisääteiset tilintarkastustehtävät sekä myös auktorisoitujen tilintarkastajien tässä ominaisuudessa harjoittama muu toiminta, kuten konsultointi. TTL:n soveltamisala on sama kuin kirjanpitolain soveltamisala, mutta TTL:a voidaan erityissäännösten perusteella soveltaa muussakin kuin kirjanpitovelvollisessa yhteisössä. Yhteisöissä, joissa puolestaan noudatetaan kirjanpitolakia erityissäännösten perusteella, ei ilman nimenomaisia erityissäännöksiä sovelleta TTL:a. Tarkempia määräyksiä antaa kauppa- ja teollisuusministeriö.<sup>5</sup>

Vaikka TTL on varsin yleisluonteinen, on se Salmen<sup>6</sup> mukaan yksi maailman yksityiskohtaisimmista ja laajimmista tilintarkastusta koskevista laeista.

TTL:n laatimisesta huolimatta erityislakeihin, kuten osakeyhtiölakiin, lakiin avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä sekä säätiölakiin, sisältyy edelleen tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevia säännöksiä. Esimerkkinä mainittakoon tilintarkastajien lukumäärää sekä tilintarkastajan valitsemista ja erityiskelpoisuutta koskevat säännökset.

---

<sup>5</sup> Saarikivi 1996

<sup>6</sup> Salmi 1996



## HYVÄN TILINTARKASTUSTAVAN KEHITTÄMINEN, VALVONTA JA OHJEISTUS SUOMESSA

Tässä luvussa esittelen miten hyvä tilintarkastustapa muotoutuu, miten nykykäytäntöön on päädytty sekä mitä ongelmia tästä seuraa. Aluksi määrittelen hyvän tilintarkastustavan käsitteenä.

### 3.1

#### Käsitteen määrittely

Tilintarkastuslain 16 §:n mukaan tilintarkastaja on velvollinen noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa kaikessa toiminnassaan. Tämä velvollisuus koskee kaikkia TTL:n mukaista tilintarkastusta suorittavia, eli hyväksytyjen tilintarkastajien ohella myös niin sanottuja maallikkotilintarkastajia ja ei-hyväksytyjä ammattitilintarkastajia.

Hyvä tilintarkastustapa voidaan määritellä tapana, jota huolellinen ammattihenkilö kussakin tilanteessa yleisesti noudattaa. Jatkuvasti kehittyvänä tapaoikeutena sitä ei ole pyrittykään laissa tarkasti määrittelemään. Näin sille ei myöskään voida antaa yksiselitteistä sisältöä. Hyvän tilintarkastustavan voidaankin katsoa sisältävän kaiken sen, mitä huolellinen tilintarkastaja tekee ja miten hän sen tekee.<sup>7</sup>

### 3.2

#### Muotoutuminen

Kuten edellä todettiin hyvän tilintarkastustavan sisältöä ei ole laissa erikseen määriteltä, vaan se on jätetty valtion tilintarkastuslautakunnan, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ja alan itsensä tehtäväksi<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Aho & Vänskä 1995, 81

<sup>8</sup> HE 295/1993, 1

## 3.2.1

## Valtion tilintarkastuslautakunta

TTL 28 §:n mukaan valtion tilintarkastuslautakunnan (VALA) tehtävänä on :

- 1) antaa ohjeita ja lausuntoja tämän lain ja sen nojalla annetun asetuksen soveltamisesta;
- 2) tehdä esityksiä ja aloitteita tilintarkastusta koskevien säännösten kehittämistä; sekä
- 3) huolehtia tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittamisestä ja valvonnasta.

Lain esitöistä<sup>9</sup> ilmenee, että VALA:n tehtävänä on toimia vanhan tilintarkastajajärjestelmän tapaan muutoksenhakuelimenä, antaa lausuntoja ja tulkintaohjeita muun muassa hyvän tilintarkastustavan epäkohtien poistamiseksi sekä lähinnä yleisellä tasolla ohjata ja kehittää tilintarkastusoloja. Ohjeet kohdistuvat kaikkiin tilintarkastajiin, myös muihin kuin hyväksyttyihin tilintarkastajiin, joille annettavien ohjeiden antamisessa VALA:lla on yksinomainen toimivalta. Hyväksyttyjen tilintarkastajien käytännön toimintaa valvoo ensi sijassa Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (TILA) ja kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat (TIVA).

## 3.2.2

## Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta

TTL 34 §:n 1 momentin mukaan TILA:n tehtävänä on:

valvoa ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta sen hyväksymät tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt säilyttävät ammattitaitonsa ja muut hyväksymisen edellytykset sekä toimivat tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti.

---

<sup>9</sup> HE 295/1993, 41

Lain esitöistä<sup>10</sup> ilmenee, että TILA:n valvontavelvollisuus koskee siis nimenomaan (KHT-)tilintarkastajien *käytännön toimintaa*.

Se mitä TTL 34 §:n 1 momentissa on TILA:n tehtävistä säädetty, koskee vastaavasti TIVA:n tehtäviä ja velvollisuuksia<sup>11</sup>. TILA:lle on annettu oikeus tutkia omaaloitteisesti myös (TIVA:n hyväksymien) HTM-tilintarkastajien toimintaa ja antaa siitä lausuntoja<sup>12</sup>. TILA onkin hyväksynyt KHT-yhdistyksen laatimat suositukset koskemaan KHT-tilintarkastajien ohella myös HTM-tilintarkastajia.

### 3.2.3

#### KHT-yhdistys

KHT-yhdistys koostuu nimensä mukaisesti KHT-tilintarkastajista, ja lähes kaikki KHT-tilintarkastajat kuuluvat siihen. Yhdistys julkaisee Tilintarkastusalan suositukset<sup>13</sup> -nimistä julkaisua, jonka hyväksyessään yhdistyksen jäsenet ovat sitoutuneet noudattamaan tilintarkastajan ominaisuudessa harjoittamassaan toiminnassa suositusten viitoittamia periaatteita<sup>14</sup>.

Suositukset on ryhmitelty seuraavasti<sup>15</sup>:

- Hyvä tilintarkastajatapa
- Hyvä tilintarkastustapa kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastuksessa
- Tilintarkastajan erityistehtävät
- Laadunvalvonta.

TILA hyväksyi vuonna 1992 suositukset normistoksi, jonka perusteella se osaltaan arvioi käsittelemiensä tapausten yhteydessä suoritetun tilintarkastuksen asianmu-

<sup>10</sup> HE 295/1993, 43

<sup>11</sup> TTL 34 § 3 mom.

<sup>12</sup> HE 295/1993, 43

<sup>13</sup> KHT-yhdistys 1995

<sup>14</sup> Palvi 1995, 295

<sup>15</sup> KHT-yhdistys 1995, 1



kaisuutta. TILA on hyväksynyt normistokseen myös tämän jälkeiset suositusten muutokset vuoteen 1995 saakka.

TTL:n esitöissä<sup>16</sup> todetaan, että tilintarkastajien ammattikunnan omilla suosituksilla on keskeinen asema hyvän tilintarkastustavan luomisessa. Käytännössä KHT-yhdistyksen suositukset on katsottu edellä mainituiksi *tilintarkastajien ammattikunnan omiksi suosituksiksi*, sillä sitovathan ne kaikkia auktorisoituja tilintarkastajia<sup>17</sup>.

### 3.2.4

#### Tilintarkastusalan valvonta-asioiden ratkaisut

Myös tilintarkastajia kohtaan tehtyjen valitusasioiden ratkaisut muovaavat hyvää tilintarkastustapaa. TILA:n ja VALA:n tekemät päätökset muodostavat ennakkotapauksia, joiden valossa hyvää tilintarkastustapaa voidaan tulkita. Valvonnan julkisuutta lisää se, että TILA julkistaa valvonta-asioissa tekemiään ratkaisuja. TILA:n sääntöjen mukaan "valvonta-asioissa tehtyjen merkittävien päätösten sisältö on pyrittävä saamaan yleiseen tietoon, jos tapauksella on merkitystä hyvän tilintarkastustavan sisällön kehittämiseksi". TTL:n tultua voimaan näiden ratkaisujen lisäksi hyvää tilintarkastustapaa ohjaa entistä selvemmin VALA:n antamat ohjeet ja sen suorittama lain edellyttämä neuvonta ja ohjaus.<sup>18</sup>

Vuosina 1984-1993 TILA:n ja TIVA:n käsittelemät valitusasiat, yhteensä 154 tapusta (TILA 87 ja TIVA 67), johtivat taulukossa 1 esitettyihin toimenpiteisiin<sup>19</sup>:

<sup>16</sup> HE 295/1993, 1 ja 6

<sup>17</sup> Palvi 1995, 295

<sup>18</sup> Aho & Vänskä 1995, 84

<sup>19</sup> mt.

## TAULUKKO 1

Vuosina 1984-1993 TILA:n ja TIVA:n käsittelemistä valitusasioista johtuneet toimenpiteet

	KHT-valvonta-asiat	HTM-valvonta-asiat
KHT-, HTM-kirjan peruutus	1	12
Varoitus	4	5
Huomautus	13	10
Muistutus	10	
(Muistutus sanktiona poistettiin vuonna 1992.)		

TTL 41 §:n mukaan TIVA:sta saa valittaa TILA:an ja sieltä edelleen VALA:an. Huomattavaa kuitenkin on, että VALA:sta voi valittaa KHO:een vain, jos hakemus tilintarkastajan ammattitutkintoon ottamisesta on hylätty tai jos hyväksyminen on peruutettu<sup>20</sup>. Saamastaan varoituksesta tai huomautuksesta tilintarkastaja ei voi valittaa KHO:een.

### 3.3

Miten nykykäytäntöön on päädytty

Tilintarkastus on saanut alkunsa omistajien tarpeesta valvoa palkkajohdon johtamaa toimintaa. Nyt aion esittää miten edellä käsittelemäni hyvän tilintarkastustavan muotoutumiseen on päädytty. Koska hyvä tilintarkastustapa on saanut kehittyä varsin käytännönläheisesti ja vapaasti, on tämä mielestäni paras lähestymistapa, jotta saataisiin selville nykykäytännön edut. Voidaanhan olettaa, että vapaasti kehittyessään tavasta tulee varsin joustava ja toimiva. Etuja tarvitaan vertailukohdiksi mahdollisista kehityssuuntia ja parannusehdotuksia pohdittaessa, koska ainakin osa ehdotuksista saattaa olla ristiriidassa vallitsevan tavan kanssa.

<sup>20</sup> TTL 42 §

## 3.3.1

## Analogia hyvään kirjanpito- ja asianajotapaan

Hyvän tilintarkastustavan määrittelyn yhteydessä viitataan yleensä hyvään kirjanpito- ja asianajotapaan. Kyseessä olevien tapojen katsotaan syntyneen samalla tavalla ja olevan vertailukelpoisia.<sup>21</sup>

Heikkonen ja Koskinen<sup>22</sup> ovat määritelleet hyvän tilintarkastustavan kaltaisen tapaoikeuden kehittymisen yleiseltä pohjalta. Heidän mukaansa menettelyt, käyttäytymiset ja teot ovat alkujaan olleet yksittäisiä ja uusia, mutta vähitellen ne ovat vakiintuneet tavoiksi, normeiksi ja säännöiksi. Tapaa, varsinkin joukkotapaa, voidaan käyttää myös velvoittavassa merkityksessä. Joukkotapojen velvoittavuus johtuu lähinnä siitä, että ne yhteiskunnan kannalta katsoen on havaittu tarpeellisiksi, hyödyllisiksi ja tärkeiksi.<sup>23</sup> Toisin sanoen hyvä tilintarkastustapa muodostaa velvoittavan joukkotapanormiston, joka on yleisen, toimeksiantajan, yhteisön ja tilintarkastajakunnan edun kannalta hyvä ja hyväksyttävä.

## 3.3.2

## Tilintarkastajien etiikka

Alan kirjallisuudessa puhutaan usein tilintarkastajien etiikasta ja sille on annettu suuri painoarvo. Tilintarkastuslain esitöiden<sup>24</sup> mukaan tilintarkastajan tulee toiminnassaan noudattaa sekä eettisesti että ammatillisesti hyväksyttäviä periaatteita. Heikkonen ja Koskinen<sup>25</sup> toteavat, että "tilintarkastuksella tulee olla eettistä korkeutta, perusteellisuuden syvyyttä ja ammattitaidon leveyttä" ja että "tilintarkastajaa kiehtoo eettisesti lainkuuliaisuus, kunniallisuus, rehellisyys ja luotamuksellisuus". Todettakoon, että uudemmassa kirjallisuudessa viittauksia etiikkaan ja eettisyyteen ei tässä mitassa enää ole löydettävissä<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Aho & Vänskä 1995, 81; ks. myös KHT-yhdistys 1995, 1

<sup>22</sup> 1985, 333

<sup>23</sup> mt.

<sup>24</sup> HE 295/1993, 30; ks. myös KHT-yhdistys 1995, 1

<sup>25</sup> 1985, 334-335

<sup>26</sup> ks. esim. Aho & Vänskä ja Palvi



## 3.3.3

## Tilintarkastajat parhaita asiantuntijoita

Tilintarkastajat on ammattikunnan edustajina parhaan asiantuntemuksensa vuoksi lähes itsestäänselvyytenä hyväksytty hyvän tilintarkastustavan kehittäjiksi. Palvi<sup>27</sup> perustelee tilannetta KHT-yhdistyksen pitkillä perinteillä ja lainsäätäjän tilintarkastuslain perusteluilla. Lainsäätäjä<sup>28</sup> puolestaan vain toteaa, että hyvän tilintarkastustavan käsite on käytännössä muotoutunut tilintarkastajien ammattikunnan toiminnassa ja viittaa tässä yhteydessä Keskuskauppakamarin hyväksymiin KHT-yhdistyksen suosituksiin.

Aho ja Vänskä<sup>29</sup> puhuvat itsesääntelystä. Sillä he tarkoittavat tilintarkastajien yhteisjärjestöjen piirissä tapahtuvaa tilintarkastustoiminnan ohjaamista yhdenmukaiseen ja samalla laatua parantavaan suuntaan. Heidän mielestään itsesääntelyn merkitys tilintarkastusalalla korostuu, koska lailla ja viranomais määräyksillä ei ole mahdollista normittaa tilintarkastustoimintaa niin yksityiskohtaisesti kuin tilintarkastajien toiminnan yhdenmukaistaminen ja laadun kehittäminen edellyttää. Merkittävimpänä itsesääntelyn keinona he pitävät KHT-yhdistyksen suosituksia.

## 3.3.4

## Hyvä joustavuus

Tilintarkastustavan käsitteeseen tapaoikeutena kuuluu se, ettei sitä ole yksityiskohtaisemmin normitettu<sup>30</sup>. Hyvälle tilintarkastustavalle on annettu vähimmäissisältö, joka on kaikille tilintarkastustoimeksiannoille samanlainen, mutta se mitä muuta siihen kuuluu, vaihtelee tapauskohtaisesti<sup>31</sup>. Palvin<sup>32</sup> mukaan KHT-yhdistyksen suositusten laadinnan tavoitteena on ollut niiden laaja sovellettavuus siten, että ne soveltuisivat lähtökohtaisesti kaikkiin lakisääteisiin tilintarkastustoimeksiantoihin. Laadinnassa ei ole tämän vuoksi voitu ottaa huomioon eri toimeksiantoihin liittyviä

---

<sup>27</sup> 1995, 295

<sup>28</sup> HE 295/1993, 6

<sup>29</sup> 1995, 13

<sup>30</sup> HE 295/1993, 6

<sup>31</sup> Aho & Vänskä 1995, 81

<sup>32</sup> 1995, 297

rajauksia, vaan suositukset ovat luonteeltaan yleisiä ja periaatteellisia. Edellä mainitut seikat mahdollistavat luonnollisesti hyvälle tilintarkastustavalle suuren joustavuuden nopeasti muuttuvassa maailmassa.

### 3.4

#### Ongelmia

Seuraavaksi käsittelen nykyisen kaltaisen hyvän tilintarkastustavan mielestäni aiheuttamia ongelmia kansallisesta näkökulmasta. Ongelmat liittyvät läheisesti edellä kuvattuihin hyvän tilintarkastustavan etuihin. Aluksi määrittelen kaksi käyttämäni käsitettä.

#### 3.4.1

##### Keskeiset käsitteet

Ennustettavuus. Ennustettavuudella tarkoitetaan annettavien ratkaisujen ennustettavissa olevaa samansisältöisyyttä. Lähtökohtana on, että samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla ja niin kuin ennenkin. Lisäksi myös asioiden käsittelyjärjestyksen tulee olla johdonmukaista ja asianosaisten ennakoitavissa. Tässä tarkoituksessa menettelyn tulisi olla ensisijaisesti pakottavien säännösten mukaisesti säänneltyä. Myös muotomääräykset samoin kuin menettelyn varmuuteen tähtäävät säännökset ovat omiaan turvaamaan ennustettavuutta. Ennustettavuus edellyttää yhdenvertaisuutta, joka kuuluu demokratian perusvaatimuksiin. Yhdenvertaisuus taas edellyttää, että toistensa vastapuolina oleville annetaan samanlaiset mahdollisuudet asiansa ajamiseen.<sup>33</sup>

Ennustettavuudella voidaan katsoa tarkoitettavan myös sitä, miten uuden tilanteen vaatimat (hyväksyttävät) menettelytavat ovat johdettavissa olemassa olevasta tavasta.

Oikeusvarmuus. Niin oikeusvarmuus kuin ennustettavuuskin kuuluvat yleisiin oikeusperiaatteisiin. Oikeusvarmuus oikeuttaa "sopimuksen osapuolen luottamaan

---

<sup>33</sup> Virolainen 1995, 98-99

sopimuksen tekstistä ilmenevään oikeuksien ja velvollisuuksien järjestelyyn<sup>34</sup>. Toisin sanoen voidaan ajatella, että (auktorisoitu) tilintarkastaja on tehnyt "sopimuksen" hyväksyessään KHT-yhdistyksen Tilintarkastusalan suositukset ja voi näin ollen oikeusvarmuuteen vedoten olettaa, että hän niitä noudattaessaan toimii hyvän tilintarkastustavan mukaisesti.

Käsitteellisesti ennustettavuus ja oikeusvarmuus ovat lähellä toisiaan. Niille annetaan myös hieman erilainen sisältö oikeudenalasta riippuen. Tähän tutkielmaan valitsemiini määritelmät ovat lähellä prosessi- ja hallinto-oikeudellisia määritelmiä, koska prosessinormit ovat viranomaisten käyttäytymisnormeina<sup>35</sup> hyvän tilintarkastustavan valvontanormien kaltaisia. Lisäksi tilintarkastusalan valvontaelimistä kauppakamarien tilintarkastusvaliokuntiin ja Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakuntaan sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä<sup>36</sup> ja valtion tilintarkastuslautakuntaan sovelletaan valtion komiteoista annettuja määräyksiä<sup>37</sup>. VALA:n jäseniin sovelletaan myös mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty<sup>38</sup>.

### 3.4.2

#### Tilintarkastajan valitusoikeus

Vaikka uusi tilintarkastuslaki paransi tilintarkastajan valitusoikeutta, siten että VALA:n luvanperuuttamispäätökseen voi hakea valittamalla muutosta KHO:sta, on se vielä oleellisesti vaillinaisen. Tilintarkastaja ei edelleenkään voi valittaa saamastaan varoituksesta tai huomautuksesta tuomioistuimeen. Varsinkin varoitus on hyvin henkilökohtainen ja ankara sanktio (vuosina 1984-1993 annettiin KHT-asioissa vain neljä varoitusta).

Mäenpään<sup>39</sup> mukaan hallinnossa ei voida pitää riittävänä pelkästään eritasoisten voimassaolevien normien (kuten KHT-yhdistyksen suositukset) noudattamista, vaikka se onkin tärkeätä muun muassa ennustettavuuden ja yhdenvertaisuuden ta-

<sup>34</sup> Klami 1993, 44

<sup>35</sup> Virolainen 1995, 3

<sup>36</sup> TTL 32 ja 33 §

<sup>37</sup> TTA 11 §

<sup>38</sup> TTA 7 §

<sup>39</sup> 1991, 150-151



kaamiseksi. Tämän vuoksi Mäenpään mielestä onkin välttämätöntä, että erityisesti yksityisen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuus on voitava jälkikäteen saattaa hallintokoneiston ulkopuolisen, riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Pelkästään viranomaiskoneiston sisäistä muutoksenhakujärjestelmää ei sen sijaan yleensä voida pitää riittävänä oikeusturvan takeena, kun on kyseessä yksityisen oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätöksenteko. Tätä lähtökohtaa korostaa yleisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.1 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus "oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan...".

Tässä yhteydessä on vielä syytä tuoda esiin perusoikeusuudistuksessa 1.8.1995 hallitusmuotoon sisällytetty uusi 16 §, jossa turvataan jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Nähtäväksi jää miten tämä tulee vaikuttamaan tilintarkastajan valitusoikeuteen.

### 3.4.3

#### Suosituksen yleisyys ja periaatteellisuus

Edellä kappaleessa 3.3.3 on todettu hyvän tilintarkastustavan olevan vailla yksityiskohtaisempaa normitusta. Palvin<sup>40</sup> mukaan (KHT-)suosituksissa on selvitetty vain esimerkinomaisesti tilintarkastuksen käytännön työssä sovellettavia tarkastustapoja ja -toimenpiteitä. Tällaisten yleisten ohjeiden pohjalta saattaa tavallisuudesta poikkeavissa tilanteissa olla vaikeata ennustaa kussakin tapauksessa hyväksyttävää tapaa. Tästä huolimatta tilintarkastaja joutuu tekemään päätöksensä rajatussa ajassa kulloinkin vallitsevan tilanteen puitteissa.

Hyvään tilintarkastustapaan kuuluu yleisenä tapaoikeutena myös paljon kirjoittamattomia periaatteita. Esimerkiksi tilintarkastajan toiminnan eettisyydestä on vain maininta KHT-suositusten johdannossa. Myös tilintarkastajan riippumattomuus

---

<sup>40</sup> 1995, 296

antaa runsaasti tilaa tulkinnoille. Ongelma kärjistyy entisestään muiden kuin hyväksytyjen tilintarkastajien kohdalla.

#### 3.4.4

##### Maallikko- ja ei-hyväksytyt ammattitilintarkastajat

TTL:n mukaan myös muut kuin KHT- ja HTM-tilintarkastajat ovat velvollisia noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa<sup>41</sup>. Maallikko- ja ei-hyväksytyjä ammattitilintarkastajia ei ole voitu KHT- ja HTM-yhdistyksiin kuulumattomina velvoittaa noudattamaan KHT-yhdistyksen suosituksia. Lain esitöistä kuitenkin ilmenee, että KHT-yhdistyksen suositukset ovat hyvän tilintarkastustavan merkittävä normittaja. Näin myös ei-hyväksytyt tilintarkastajat ovat epäsuorasti velvollisia tuntemaan KHT-suositukset ja soveltuvien osien noudattamaan niitä.

Ongelmaksi muodostuu ei-hyväksytyjen tilintarkastajien tiedonsaanti. TTL:ssä säädetään vain, että hyvää tilintarkastustapaa pitää noudattaa. KHT-suosituksetkin ovat kovin yleisluonteisia, eikä alan kirjallisuus voi paikata kaikkia aukkoja. Yhdistyksiin kuulumattomat ovat lisäksi niiden piiriin kuuluvan koulutuksen ulkopuolella. Leppiniemen<sup>42</sup> mukaan hyvä tapa onkin usein sama kuin "suurten" tapa. Koska tiedon taso saattaa jäädä hyvinkin alhaiseksi, on varsinkin maallikotilintarkastajilla tarkastustyön ennustettavuus ja oikeusvarmuus varsin huono. Puutteellisen hyvän tilintarkastustavan tuntemuksen pohjalta on vaikea ennakoida tilintarkastuksen mahdollisia seuraamuksia, kuten esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuuden syntymistä.

#### 3.4.5

##### Itsemääritellyt pelisäännöt

Edellä Aho ja Vänskä toivat esille tilintarkastusalan itsesääntelyn. Asian käänköpuolelta, varsinkin riita-asioissa, tilintarkastajien sidosryhmät saattaisivat puhua ennemminkin "itsemääritellyistä pelisäännöistä". Tällä tarkoitan sitä, että esimerkiksi

<sup>41</sup> TTL 16 §; ks. myös HE 295/1993, 1

<sup>42</sup> Veroekonomian luennot 1996. Mieli pide koski hyvää kirjanpitoa, mutta on mielestäni analogisesti sovellettavissa myös hyvään tilintarkastustapaan, ks. 3.3.1.



vahingonkorvausasioissa tilintarkastajan vastuu edellyttää hyvän tilintarkastustavan vastaisuutta. Ja juuri tuota tapaa tilintarkastajat ovat itse olleet kehittämässä.

Virolainen puolestaan totesi ennustettavuuden edellyttävän yhdenvertaisuutta, jonka voidaan katsoa joutuvan koetukselle, kun toinen osapuoli (tilintarkastajat) on päässyt vaikuttamaan annettavan ratkaisun perustana oleviin periaatteisiin (hyvään tilintarkastustapaan). Mäenpää puhui hallintokoneiston ulkopuolisesta, *riippumattomasta* lainkäyttöelimestä. Riippumattomuus taas ei toteudu, kun olosuhteet ovat sellaiset, että ne voivat antaa aiheen oikeutettuun *epäilyyn* riippumattomuudesta<sup>43</sup>. Tilintarkastajien sidosryhmien kannalta hyvän tilintarkastustavan pohjalta tehdyt ratkaisut eivät siis välttämättä toteuta riippumattomuuden vaatimusta.

Toisaalta tilanne ei ole ihanteellinen tilintarkastajienkaan kannalta. Auktorisoidut tilintarkastajat ovat velvollisia noudattamaan KHT-yhdistyksen suosituksia. Näin ollen heillä olisi oikeusvarmuuteen vedoten oikeus luottaa siihen, että he suosituksia noudattaessaan vapautuvat työnsä moitittavuudesta ja samalla vahingonkorvausvastuusta. Tuomioistuimet eivät riippumattomina kuitenkaan ole velvollisia ottamaan päätöstensä perustaksi juuri KHT-yhdistyksen säännöksiä. Myöskään tilintarkastusalan omat valvontaelimet eivät ole päätöksissään johdonmukaisesti noudattaneet alan voimassa olevia säännöksiä. Tämän vuoksi tilintarkastajat saattavat joutua kestävämpään tilanteeseen, koska he ovat henkilökohtaisessa vastuussa tilintarkastajan ominaisuudessa tekemistään toimista.

#### 3.4.6

##### Ennakkotapaukset

Se, että hyvä tilintarkastustapa muotoutuu myös ennakkotapausten perusteella, aiheuttaa ongelmia ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta. Ennakkotapausten luonteeseen kuuluu, että niiden vaikutus kohdistuu myös itse käsiteltyyn tapaukseen, eikä vain päätöksentekohetken jälkeisiin tapauksiin. Näin ennustettavuus kärsii, koska tilintarkastajan on lähes mahdotonta ennakoida minkälaisesta asiasta

---

<sup>43</sup> KHT-yhdistys 1995, 2



tullaan tekemään ennakkotapaus. Myös oikeusvarmuus kärsii, koska tilintarkastajan menettelyn pohjana ollutta hyvää tilintarkastustapaa myöhemmin muutetaan.

Prepulan mielestä käsitteistöjen, joiden pohjalta käytännön tulkinnat tehdään, tulisi olla riittävän selkeitä ja loogisia. Päinvastainen tilanne hänen mukaansa vain ”*lisää tieteenkin olennaisesti sekä kirjanpitäjän että tilintarkastajan riskiä omaksua ja hyväksyä sellaisia käytännön ratkaisuja, jotka KILA myöhemmin katsookin lainvastaisiksi*”.<sup>44</sup>

Seuraavaksi esitän esimerkkitapauksen, jossa TILA antoi tilintarkastajalle varoituksen, jonka VALA myöhemmin poisti. Yhteenvedo on esitetty siinä muodossa kuin Keskuskauppakamari on sen julkaissut. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että tarkoituksenani ei ole tapauksen perusteella osoittaa ongelmien laajuutta, vaan niiden olemassaolo.

Tapauksessa TILA 25/1992 pankin entisen toimitusjohtajan E:n mukaan KHT-yhteisö B ja KHT A olivat suorittaneet pankin valvontatilintarkastuksen ja tilintarkastuksen vuodelta 1991 esteellisyydestä huolimatta. E:n mukaan KHT A:n yksityiset liiketoimet olivat aiheuttaneet myös pankille luottotappioita. E:n mukaan KHT A oli virheellisesti katsonut E:n pankinjohtajana toimiessaan poikenneen pankin luottopäätösohjeista. E arvosteli myös sitä, ettei pankin tilintarkastuksessa vuodelta 1991 otettu kantaa pankin yrityssektorin pankinjohtajan yksityisiin liiketoimiin, joiden johdosta tämä oli joutunut eroamaan. TILA totesi KHT A:n ottaneen yksityisten liiketoimiensa johdosta tietoisien riskien siitä, että hänen riippumattomuutensa pankkiin saatetaan asettaa kyseenalaiseksi. Koska tällaisen tietoisien riskien ottaminen ei kuulu huolellisen tilintarkastajan toimintaan ja koska sitä voitiin pitää eettisesti kyseenalaisena, TILA päätti antaa KHT A:lle varoituksen.<sup>45</sup>

TILA tutki asian ja totesi siitä seuraavaa<sup>46</sup>:

<sup>44</sup> 1996, 70. Prepulan kommentti koski meno-tulo -teorian ”hylkäämistä” kirjanpitolain uudistamisessa.

<sup>45</sup> Aho & Vänskä 1995, 86-87

<sup>46</sup> Aho & Vänskä 1995, 265-267

TILA totesi, ettei se voinut tutkia vaatimusta siitä, että KHT-yhteisö B:tä ja KHT A:ta kielletään toimimasta pankin tilintarkastajina eikä vaatimusta rangaistustoimiin ryhtymisestä, koska nämä asiat eivät kuulu TILA:n toimivaltaan.

TILA:n selvityksen mukaan KHT A oli pankin tilintarkastajana toimiessaan omistanut yhdessä vaimonsa kanssa osakkeita kiinteistöosakeyhtiössä, joka oli ollut pankin laina-asiakas. TILA totesi, että nyt ja tuolloin voimassa olleen säästöpankkilain mukaan ei ollut olemassa laillista estettä sille, että pankin tilintarkastajalla tai yhteisöllä, josta tilintarkastaja omistaa osuuden, voisi olla lainaa pankilta. TILA totesi, että pelkästään esitetyn osakeomistuksen perusteella ei voitu päätellä, että KHT A:n riippumattomuus olisi vaarantunut.

KHT A oli kuitenkin pankin tilintarkastajana toimiessaan harjoittanut yksityisiä liiketoimia kiinteistöosakeyhtiön perustajaosakkaan kanssa. Selvityksistä kävi ilmi, että edellä mainitut KHT A:n yhdessä vaimonsa kanssa omistamat osakkeet olivat olleet yleispanttina pankille kiinteistöosakeyhtiön ja sen kahden perustajaosakkaan velkojen vakuudeksi. KHT A oli myynyt yleispanttina olleet osakkeet yhdessä vaimonsa kanssa toiselle perustajaosakkaista ehdolla, että ostaja ottaa vastatakseen myytyihin osakkeisiin liittyvät huoneistokohtaiset velkaosuudet kokonaisuudessaan. Selvityksistä kävi ilmi, että KHT A ja hänen vaimonsa olivat laiminlyöneet muiden osakkaiden tavoin velvollisuutensa suorittaa hoito- ja rahoitusvastikkeita. KHT A:lla oli vaimonsa kanssa ollut näihin osakkeisiin liittyvää erääntynyttä rahoitus- ja hoitovastikevelkaa. Myyjä osakkeita rasitti siten tietty velkaosuus.

TILA katsoi käytössään olleen aineiston perusteella selvitetyn, että KHT A oli tietoinen tarkastamansa pankin laina-asiakkaiden, joiden velkojen yleispanttina KHT A:n omistamat osakkeet olivat, heikosta taloudellisesta tilanteesta sekä edellä mainitun panttiasiakirjan merkityksestä KHT A:n itsensä asemaan yhtiön osakkaana.

Edellä mainitun johdosta TILA totesi, että KHT A:n olisi pitänyt tietää ja että hänen olisi toiminnassaan tullut ottaa huomioon se, että hänen riippumattomuutensa pankin tilintarkastajana saatetaan asettaa kyseenalaiseksi. TILA totesi, että tällai-



nen tietoisien riskien ottaminen ei kuulu huolellisen tilintarkastajan toimintaan ja että sitä voidaan pitää eettisesti kyseenalaisena. Ottaen huomioon KHT A:n asema pankin varsinaisena tilintarkastajana TILA totesi KHT A:n toimineen kiinteistöosakeyhtiöön liittyvässä yksityisessä asiassa varomattomasti ja samalla tilintarkastajalle sopimattomalla tavalla.

Muiden E:n väitteiden osalta TILA totesi, ettei KHT A:n ole osoitettu toimineen hyvän tilintarkastustavan vastaisesti. Edellä mainituin perustein, ja koska asiassa oli ilmennyt tältä osin lieventäviä asianhaaroja, TILA päätti yksimielisesti antaa KHT A:lle KHT-tilintarkastajasääntöjen nojalla varoituksen.

Toimitusjohtaja E ja KHT A hakivat molemmat TILA:n päätökseen valittamalla muutosta VALA:lta. VALA katsoi, ettei KHT A ollut menetellyt hyvän tilintarkastustavan vastaisesti ja poisti annetun varoituksen.<sup>47</sup>

TILA:n mukaan tilintarkastajan olisi pitänyt osata ennakoida, että joku saattaa epäillä hänen riippumattomuuttaan. Sitä on kuitenkin vaikea arvioida, koska mahdollisia asianosaisia saattaa olla paljon ja kaikki heistä eivät välttämättä edes ole tilintarkastajan tiedossa. TILA:n mielestä tilintarkastajan toiminta oli myös eettisesti kyseenalaista. Eettiset "säännöt" ovat kirjoittamattomina kuitenkin kovin moniselitteiset. Se, että tällaisille seikoille annetaan näinkin suuri painoarvo, sotii mielestäni hyvän tilintarkastustavan ennustettavuutta vastaan.

Mielenkiintoista on, että TILA ilmeisesti harkitsi jopa varoitusta ankarampaa sanktiota eli tilintarkastajan hyväksymisen peruuttamista. Tähän viittaa se, että varoituksen antamisessa huomioitiin *lieventävät asianhaarat* ja että päätös oli yksimielinen. Kuitenkin VALA puolestaan katsoi, ettei tilintarkastaja ollut menetellyt hyvän tilintarkastustavan vastaisesti ja poisti annetun varoituksen. Mielestäni tämä kuvastaa hyvin kuinka "häilyvistä" käsitteistä puhutaan. Samassa tapauksessa päädyttiin lähes vastakkaisiin johtopäätöksiin.

---

<sup>47</sup> Aho & Vänskä 1995, 86-87



## 3.4.7

## Vahingonkorvausvastuu

Tilintarkastajan kannalta ongelmat kulminoituvat vahingonkorvausvastuuseen. Tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimestaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut<sup>48</sup>. Tilintarkastaja on henkilökohtaisessa vastuussa joko yksin tai yhdessä tilintarkastusyhteisön kanssa. Tilintarkastaja haastetaan oikeuteen usein yhtiön johdon rinnalla, koska hänellä yleensä on ammatillinen vastuuvakuutus. Kun kyse on johdon virheestä, jota tilintarkastaja ei ole huomannut, niin tilintarkastajan vastuu ei välttämättä aina ole oikeassa suhteessa hänen tuottamukseensa.

Henkilökohtainen vastuu edellyttäisi tilintarkastajan kannalta myös hyvän tilintarkastustavan laajaa ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Kuten edellä olen jo todennut, näin ei välttämättä aina ole. Näin tilintarkastaja joutuu yleensä käytännössä turvautumaan vastuuvakuutukseen; varsinkin kun korvaukset saattavat olla hyvin suuria, ja kun ottaa huomioon, että varattomaksi toteaminen johtaa automaattisesti myös tilintarkastajan luvan ja samalla elinkeinon menetykseen<sup>49</sup>. Oikeudenkäyntien määrän kasvaessa myös vakuutusten hinnat ovat huomattavasti nousseet. Tästä johtuneen, että tilintarkastajien vastuuvakuutus ei enää ole pakollinen.

## 3.4.8

## Mahdollisia ratkaisuja

Mahdollisia ratkaisuja tai tulevaisuuden kehitysnäkymiä tilintarkastuksen alueella on löydettävissä kolme päätyyppiä: yksityiskohtainen lainsäädäntö, nykykäytännön jatkuminen sekä edellisten yhdistelmä.

Kaikkein radikaalein vaihtoehto olisi säätää uusi, yksityiskohtainen tilintarkastuslaki, jossa koko tilintarkastusala säädeltäisiin mahdollisimman tarkasti. Tämä takaisi parhaiten ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden. Samalla kuitenkin joudut-

---

<sup>48</sup> TTL 44 §

<sup>49</sup> ks. TTL 4 ja 6 §

taisiin luopumaan nykykäytännön monista eduista. Tällainen järjestelmä ei olisi kovin toimiva. Lisäksi se olisi hyvin jäykkä ja hallinnollisesti kallis<sup>50</sup>.

Toinen ääripää on nykykäytännön jatkuminen entisellään havaituista ongelmista huolimatta. Tilintarkastuslain esitöissä<sup>51</sup> sanotaan uudella lailla tavoitellun toimivaa, luotettavaa, joustavaa ja edullista hallinnollista järjestelmää. Kahden jälkimmäisen voi katsoa toteutuneen hyvin. Esitöissä todetaan myös, että tilintarkastajien hyväksymis- ja valvontatehtävien siirtäminen julkisen vallan haltuun aiheuttaisi kustannuksia, joihin ei nykytilanteessa ole katsottu olevan mahdollista osoittaa varoja<sup>52</sup>. Ainakin lyhyellä tähtäyksellä onkin oletettavissa, että nykykäytäntö jatkuu.

Edellä sanotusta on kuitenkin pääteltävissä, että pidemmällä tähtäyksellä painetta valtion roolin lisäämiseen ja tilintarkastusalan kehittämiseen löytyy. On kuitenkin muistettava, että Suomi on sitoutunut EU:n kehitykseen. Siksi Suomen tulevaa tilintarkastusnormistoa on hedelmällisintä ennakoida tutkimalla tilintarkastuksen sääntelyä ja mahdollisia muutospaineita EU-tasolla. Seuraavaksi siirrynkään Euroopan unionin piirissä tapahtuvaa keskustelua tilintarkastusalan kehittämiseksi.

---

<sup>50</sup> HE 295/1993, 13

<sup>51</sup> HE 295/1993, 13

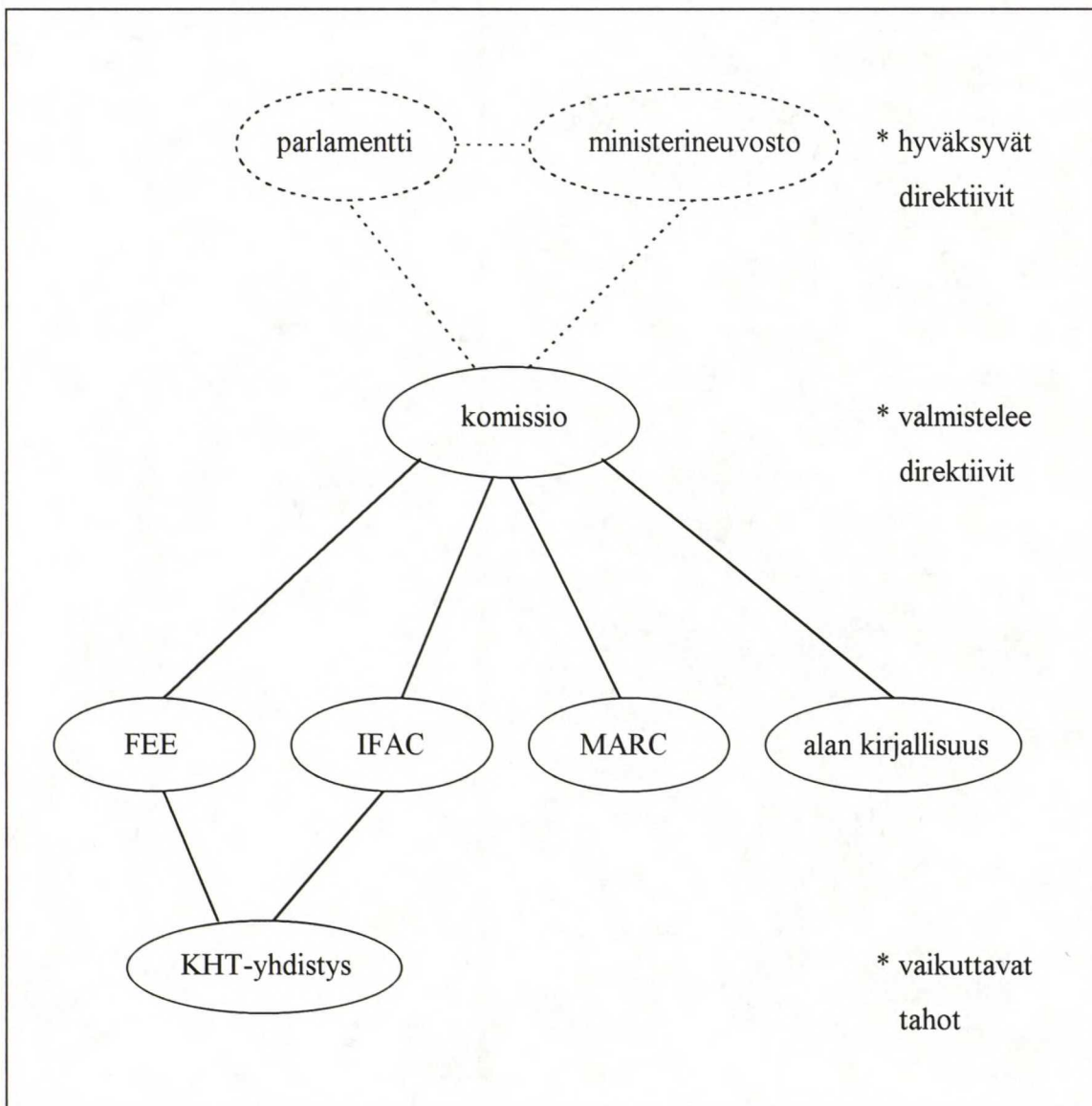
<sup>52</sup> HE 295/1993, 13

## TILINTARKASTUSTA MUOVAAVAT TAHOT JA ESILLÄ OLEVAT AINEISTOT EU-TASOLLA

Tässä luvussa esittelen EU-tasoiseen tilintarkastusnormistoon vaikuttavia tekijöitä, merkittävimmät kehityskeskusteluun osallistuneet tahot ja keskustelun pohjana olleet aineistot. Seuraava kuvio havainnollistaa asiaa.

### KUVIO 1

Tilintarkastusta muovaavat tahot EU-tasolla<sup>53</sup>



<sup>53</sup> Katkoviivalla merkittyjä toimijoita ei käsitellä tässä tutkielmassa. Lyhenteet selitetään jäljempänä.



## 4.1

## Direktiivit

EU ei ole säätänyt yhtä tilintarkastuslain kaltaista direktiiviä, vaan tilintarkastusta koskevat säännökset on sijoitettu eri yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin. Alaa koskeva lainsäädäntö on samalla jäänyt epäyhtenäiseksi ja varsin keskeneräiseksi.

Osakeyhtiöiden ja henkilöyhtiöiden tilintarkastus säädetään pakolliseksi neljännen yhtiöoikeudellisen direktiivin<sup>54</sup> 51(1)(a) artiklassa. Sen mukaan tilintarkastajan on oltava kansallisen lainsäädännön mukaan auktorisoitu. Artiklan (1)(b) momentin mukaan tilintarkastajan on tarkistettava, että vuosikertomus on johdonmukainen saman tilivuoden tilinpäätöksen kanssa. Artiklan (2) momentin mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään vapauttaa erikseen määritellyt pienet yhtiöt tilintarkastuksesta. Jos (2) momentin mahdollisuutta käytetään, tulee kansallisella lailla sanktioineen varmistaa, että edellä mainittujen pienten yhtiöiden tilinpäätökset ovat direktiivin mukaisesti laadittuja.

Seitsemäs yhtiöoikeudellinen direktiivi<sup>55</sup> ulottaa tilintarkastusvaatimuksen myös konserneihin. Myös pankkidirektiiviin<sup>56</sup> ja vakuutusdirektiiviin<sup>57</sup> sisältyy vastaava lainen määräys. Tämän enempää ei edellä mainituissa direktiiveissä käsitellä tilintarkastusta.

Kahdeksas yhtiöoikeudellinen direktiivi<sup>58</sup> käsittelee tilintarkastusta hieman kattavammin. Siihen sisältyvät auktorisoidun tilintarkastajan pätevyyden vähimmäisvaatimukset. Direktiivin ensimmäinen kappale<sup>59</sup> määrittää suppeasti tilintarkastuksen ulottuvuuden. Toisessa kappaleessa<sup>60</sup> määritellään auktorisoidun tilintarkastajan hyväksymisehdot. Kolmas kappale<sup>61</sup> taas vain sivuaa tilintarkastajan ammatillista

---

<sup>54</sup> 78/660/EEC

<sup>55</sup> 83/349/EEC

<sup>56</sup> 85/635/EEC

<sup>57</sup> 91/674/EEC

<sup>58</sup> 84/253/EEC

<sup>59</sup> artikla 1

<sup>60</sup> artikkelat 2-22

<sup>61</sup> artikkelat 23-27

"koskemattomuutta" ja riippumattomuutta. Neljäs kappale<sup>62</sup> velvoittaa pitämään rekisteriä auktorisoiduista tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä. Direktiivi ei sisällä erityisiä riippumattomuusvaatimuksia koskevia ohjeita<sup>63</sup>. Sitä annettaessa todettiin, että tilanne ei ole tyydyttävä, ja varattiin oikeus palata asiaan myöhemmin<sup>64</sup>. Näin ei kuitenkaan vielä ole tapahtunut.

Ammatillisten pätevyysvaatimusten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu direktiivi<sup>65</sup> koskee myös tilintarkastajia. Sen mukaan toisessa jäsenvaltiossa toimiakseen tilintarkastajan on hankittava tämän toisen jäsenvaltion pätevyys. Hänen ei tarvitse kuitenkaan käydä läpi koko koulutusohjelmaa, vaan hän voi hankkia pätevyyden läpäisemällä soveltuvuuskokeen.

Koska nämä direktiivit on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön, ei niiden tämän yksityiskohtaisempi käsittely ole tarpeellista. Huomattavaa mielestäni kuitenkin on EU-tasoisesta tilintarkastusta koskevan voimassaolevan lainsäädännön niukkuus tällä hetkellä.

## 4.2

### Euroopan yhteisöjen komissio

Euroopan yhteisöjen komissio<sup>66</sup> on EU:n merkittävin toimielin tilintarkastusnormiston kehittämisen kannalta. Se antaa lakiehdotukset ja valvoo pääasiassa jo olemassa olevia unionin lakeja. Yhteismarkkinoiden toimivuus taataan komission valvonalla, ja keskeiset tutkimus- ja kehittämisohjelmat ovat sen johdossa. Komission tehtävänä on tarvittaessa "antaa sysäyksiä" yhdistymisen edistämiseksi. Komission pyrkimyksenä on myös vahvistaa Euroopan eri alueiden välistä taloudellista koheesiota.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> 28 artikla

<sup>63</sup> Viita 1996, 304

<sup>64</sup> Euroopan yhteisöjen komissio 1996, 6

<sup>65</sup> 89/48/EEC

<sup>66</sup> jatkossa komissio

<sup>67</sup> Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1996, 13

Osana tätä prosessia komissaari Mario Monti onkin aloittanut Euroopan tilintarkastuskäytäntöjen harmonisointipyrkimykset julkaisemalla niin sanotun Vihreän kirjan.<sup>68</sup>

#### 4.2.1

##### Vihreä kirja

*Vihreä kirja. Lakisääteisen tilintarkastajan tehtävästä, asemasta ja vastuusta Euroopan unionissa* on komission esitys tilintarkastusalan kehitystarpeesta EU-tasolla. Sen pohjaksi komissio otti huomioon alalla tehdyt eri tutkimukset<sup>69</sup>. Vihreä kirja on varsin yleisluonteinen asiakirja. Viidan<sup>70</sup> mukaan se onkin tarkoitettu lähinnä keskustelun pohjaksi, eikä se sisällä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Vihreä kirja koostuu kuudesta asiakokonaisuudesta, jotka käsittelevät<sup>71</sup>:

- tilintarkastajan roolia,
- tilintarkastajan asemaa,
- vahingonkorvausvastuuta,
- pienten yritysten tarkastusta,
- konsernitilinpäätöksen tarkastusta ja
- ammatinharjoittamisen vapautta EU:ssa.

Jotta saataisiin selville Vihreän kirjan näkökulma ja tilintarkastusalan kehityskohteiden valintakriteerit, on tarpeen tarkastella EU:n toiminnalleen asettamia päämääriä sekä periaatteita niiden saavuttamiseksi.

---

<sup>68</sup> Darbyshire 1996, 52

<sup>69</sup> Komissio 1996, 4

<sup>70</sup> 1996, 305

<sup>71</sup> Viita 1996, 302-303



## 4.2.2

## Päämäärät

EU:n päämääränä tilintarkastuksenkin alueella on saavuttaa yhteismarkkinat ja vapaa kilpailu alueellaan<sup>72</sup>. Tämä perustuu Rooman sopimukseen. Sen 52 artiklassa säädetään luonnollisen henkilön oikeudesta perustaa toimipaikka ja harjoittaa liiketoimintaa toisessa jäsenvaltiossa. Artiklassa 58 sama oikeus ulotetaan koskemaan toisessa jäsenvaltiossa sen lakien mukaan perustettuja yhteisöjä ja yrityksiä. Artiklassa 59 säädetään oikeudesta tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Artiklan 60 mukaan palveluksi katsotaan muun muassa ammatin harjoittaminen eli esimerkiksi tilintarkastajana toimiminen.

EU pyrkii yhdenmukaistettuun kantaan tilintarkastusasioissa myös saavuttaakseen paremman aseman kansainvälisissä neuvotteluissa, joiden pyrkimyksenä on helpottaa eurooppalaisten yhtiöiden pääsyä kansainvälisille pääomamarkkinoille. Vaarana on, että eurooppalaisia tilinpäätöksiä ei hyväksytä, ellei niitä ole tarkistettu sellaisen tilintarkastusnormien mukaisesti, joita pidetään maailmanlaajuisesti yleisesti hyväksyttävinä.<sup>73</sup>

## 4.2.3

## Periaatteet

Asettamiinsa päämääriin pyrkiessään EU noudattaa komission<sup>74</sup> mukaan kahta periaatetta, subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta, siten kuin ne esiintyvät Maastrichtin sopimuksessa.

"Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen<sup>75</sup> mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi

---

<sup>72</sup> Komissio 1996, 7

<sup>73</sup> Komissio 1996, 8

<sup>74</sup> 1996, 36

<sup>75</sup> läheisyysperiaatteen synonyymi

toteuttaa paremmin yhteisön tasolla." <sup>76</sup> Läheisyysperiaatteen mukaisesti EU ei siis ryhdy toimenpiteisiin tilintarkastusnormien kehittämiseksi, ellei se toimivien yhteismarkkinoiden saavuttamiseksi ole välttämätöntä.

Suhteellisuusperiaate määritellään saman artiklan lopussa seuraavasti: "Yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi." Tämä siis asettaa ainakin periaatteessa rajat EU:n toimenpiteille tilintarkastusalan sääntelyssä.

#### 4.2.4

##### Ehdotettu viides direktiivi

Komissio antoi ehdotuksen viidennestä yhtiöoikeudellisesta direktiivistä neuvostolle jo vuonna 1972. Ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty ja se jäi pöydälle. Vuonna 1983 komissio antoi uuden, muutetun ehdotuksen viidenneksi direktiiviksi<sup>77</sup>, mutta sitäkään neuvosto ei vielä tähän päivään mennessä ole hyväksynyt. Muutetun ehdotuksen tilintarkastusta koskevat osat eivät asiallisesti eroa alkuperäisestä ehdotuksesta.

Tilintarkastusartiklat löytyvät muutetun ehdotuksen luvusta VI. Artiklan 53 mukaan tilintarkastusta ei saa suorittaa henkilö, joka työskentelee tai on viimeisen kolmen vuoden aikana työskennellyt tarkastettavassa yhtiössä. Artiklan 54 mukaan tilintarkastaja ei saa myöskään mennä töihin tarkastamaansa yhtiöön, ennen kuin kolme vuotta on kulunut tilintarkastusvelvollisuuksien päättymisestä. Artiklan 56 mukaan tilintarkastaja on valittava vähintään kolmeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Uudelleenvalinta on mahdollinen. Ehdotetussa direktiivissä on myös tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta ja tilintarkastuskertomuksen vähimmäissisältöä koskevat artiklat. Lisäksi ehdotetussa direktiivissä säännellään muun muassa osakkeenomistajan oikeudesta pyytää viranomaisia määräämään tilintarkastaja, jos yhtiökokous on laiminlyönyt valinnan sekä tilintarkastajan oikeudesta saada kaikki tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat tarkastettavasta yhtiöstä.

<sup>76</sup> Maastrichtin sopimus, 3b artikla

<sup>77</sup> Komissio 1983: The structure of public limited companies. Amended proposal for a Fifth Directive; sisältää myös alkuperäisen ehdotuksen.

Keskustelut direktiivistä keskeytettiin vuonna 1991. Sen voimaansaattamisesta ei luonnollisestikaan voi sanoa mitään varmaa, mutta sen tarkastelu on kuitenkin hyödyllistä komission kannan selvittämisessä tilintarkastusasioissa.

#### 4.3

##### Maastrichtin kirjanpidon ja tilintarkastuksen tutkimuskeskus - MARC

Vihreän kirjan pohjaksi komissio teetti lakisääteisen tilintarkastajan tehtävää, asemaa ja vastuuta Euroopan unionissa käsittelevän tutkimuksen. Sen suoritti Maastrichtissa toimiva kirjanpidon ja tilintarkastuksen tutkimuskeskus (MARC)<sup>78</sup>. Tutkimuksessa olivat mukana kaikki viisitoista EU-maata sekä Norja. Sen tehtävänä oli selvittää, miten lakisääteistä tilintarkastusta käsitellään jäsenvaltioiden lainsäädännössä.<sup>79</sup> Tutkimuksen loppuraportti<sup>80</sup> julkaistiin maaliskuussa 1996.

Tutkimuksella oli kaksi päätavoitetta. Ensiksikin tutkimuksen tavoitteena oli yksityiskohtaisesti selvittää tilintarkastusta koskevat lait ja määräykset<sup>81</sup> ja toiseksi analysoida kuinka kansallisella tasolla havaitut erot vaikuttavat tilintarkastuksen sisämarkkinoihin EU:n alueella. Loppuraportti painottuu käsittelemään yksittäisen tilintarkastajan etabloitumisen-, palvelujen tarjonnan- ja tilintarkastusyhtiön perustamisen vapautta toisessa jäsenvaltiossa. Tekijöiden mielestä myös tilintarkastuksen laatu<sup>82</sup> liittyy olennaisesti asiaan. Tässä yhteydessä raportissa käsitellään muun muassa tilintarkastajan riippumattomuutta ja vastuuta sekä itse tilintarkastustyön sisältöä.

Tutkimus suoritettiin yhteistyössä neljän kansainvälisen tilintarkastusketjun kanssa, joista jokainen otti tutkittavakseen neljä maata<sup>83</sup>. Näin saadut tiedot tarkastutettiin vielä kansallisilla viranomaisilla ja/tai ammatillisilla järjestöillä. Lopullinen toimituk-

<sup>78</sup> Maastricht Accounting and Auditing Research Center, joka toimii Limburgin yliopiston kauppateieteellisen tiedekunnan yhteydessä.

<sup>79</sup> Komissio 1996, 4

<sup>80</sup> Buijink ym. 1996: The role, position and liability of the statutory auditor within the European Union.

<sup>81</sup> Laws and regulations. Tällä kirjoittajat tarkoittavat lakien ja määräysten ohella myös ammatillisia ohjeita ja standardeja (Buijink ym. 1996,1)

<sup>82</sup> audit quality

<sup>83</sup> Arthur Andersen (Itävalta, Kreikka, Norja ja Saksa), Coopers & Lybrand (Belgia, Italia, Luxemburg ja Ranska), Ernst & Young (Alankomaat, Ruotsi, Suomi ja Tanska) ja Price Waterhouse (Espanja, Irlanti, Iso-Britannia ja Portugali)



sellinen vastuu oli kuitenkin tekijöillä. Lisäksi tekijät vielä huomauttavat, että raportin johtopäätökset ja suositukset eivät välttämättä vastaa edellä mainittujen tilintarkastusketjujen kantaa.<sup>84</sup>

#### 4.4

##### Euroopan tilintarkastajien liitto - FEE

1986 perustettu *Fédération des Experts Comptables Européens* (FEE) on tilintarkastajien ammattikunnan edustusjärjestö Euroopassa. Siihen kuuluu 34 järjestöä 22:sta maasta. Kaikki EU-maat ovat edustettuina. Suomesta mukana on KHT-yhdistys.<sup>85</sup>

FEE:n tehtäviin kuuluu ajaa tilintarkastusammatin etuja Euroopassa ja olla ammattikunnan yksinomainen edustusjärjestö suhteessa Euroopan unioniin. Se tiedottaa jäsenjärjestöille Euroopassa tapahtuvasta kehityksestä, jolla on vaikutusta tilintarkastuskäytäntöön, sekä pyrkii vaikuttamaan tällaiseen kehitykseen. FEE edustaa eurooppalaista ammattikuntaa myös kansainvälisellä tasolla.<sup>86</sup>

EU:n noudattaman läheisyysperiaatteen mukaisesti FEE:llä ja siis itseasiassa myös kansallisilla tilintarkastajajärjestöillä on merkittävä asema tilintarkastusnormiston ja varsinkin hyvän tilintarkastustavan kehittämisessä EU-tasolla. FEE ottaa huomioon jäseniensä erot ja erityispiirteet tilintarkastustavoissa kansallisella tasolla ja antaa sitten yhtenäisiä, koko ammattikunnan hyväksymiä ehdotuksia ja suosituksia eurooppalaisella tasolla. Näin myös KHT-yhdistyksellä on FEE:n jäsenenä mahdollisuus vaikuttaa ja saada Suomen tilintarkastajien ammattikunnan ääni kuuluviin Euroopan tasolla.

Tammikuussa 1996 FEE julkaisi oman tilintarkastuksen kehitystä koskevan asiakirjansa<sup>87</sup>, joka osaltaan oli pohjana Vihreää kirjaa työstettäessä<sup>88</sup>. Asiakirja perustuu

<sup>84</sup> Buijink ym. 1996, acknowledgements ja s. 9

<sup>85</sup> FEE 1996b, esipuhe

<sup>86</sup> mt.

<sup>87</sup> FEE 1996b: The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union

<sup>88</sup> Komissio 1996, 7 ja 20; ks. myös edellä 4.2 Vihreä kirja

FEE:n omiin tutkimuksiin. Seuraavaksi esittelen tutkimusten sisältöä pääpiirteissään.

#### 4.4.1

##### FEE:n tutkimukset

Vuosina 1992-1993 FEE suoritti laajan tutkimuksen tilintarkastajien osallistumisesta pankkien valvontaan<sup>89</sup>. Useimmissa EU-maissa pankkien valvonnasta vastaavat viranomaiset asettavat velvollisuuksia myös tilintarkastajille. Monissa maissa tilintarkastajat raportoivat viranomaisille tilinpäätökseen liittymättömiä tietoja, kuten esimerkiksi mielipiteensä pankin tietojärjestelmistä. FEE:n mielestä on syytä varmistua siitä, että tilintarkastajille määrätty lisävaatimukset kuuluvat tilintarkastajien ammatillisen pätevyyden piiriin. Lisäksi FEE on huolissaan siitä, että yrityksen johdon, tilintarkastajan ja valvontaviranomaisen vastuun rajat käyvät epäselviksi, kun tilintarkastajien velvollisuuksia lisätään.<sup>90</sup>

Yritysten taloudellista raportointia koskevassa asiakirjassaan<sup>91</sup> FEE pyrkii edistämään taloudellisen informaation sääntelijöiden, laatijoiden, tarkastajien ja käyttäjien välisten suhteiden ymmärtämistä. Tällä hetkellä raportointi koskee enemmän menneisyyttä kuin nykyisyyttä ja tulevaisuutta. Käyttäjät taas etsivät enemmän tietoa, joka auttaisi heitä arvioimaan yrityksen tulevaisuuden näkymiä. Nämä erilaiset tarpeet aiheuttavat odotuskuilun. FEE:n mielestä tarvitaankin keskustelua siitä, missä määrin voidaan kohtuudella odottaa raportoinnin vastaavan käyttäjien tarpeisiin. Samalla FEE kuitenkin huomauttaa "ennustamisen" riskeistä ja siitä miten ne vaikuttavat eri osapuolten vastuuseen.<sup>92</sup> Asiakirjassa pohditaan laajemmaltikin raportoinnin ja sen oikeellisuuden aiheuttamia vastuukysymyksiä, muun muassa vahingonkorvausvastuuta.

<sup>89</sup> FEE 1993: Survey of the involvement of the auditor in the prudential control of banks by the supervisory authorities

<sup>90</sup> FEE 1993, 3

<sup>91</sup> FEE 1994: Discussion paper on responsibilities for financial reporting by companies

<sup>92</sup> FEE 1994, 5-9



FEE on suorittanut kattavan tutkimuksen myös tilintarkastajien ammattikunnan toimenkuvasta Euroopassa<sup>93</sup>. Mukana olivat kaikki EU- ja EFTA-maat lukuunottamatta Suomea ja Islantia sekä Malta. Tilintarkastajan työtehtävistä tutkimuksessa käsitellään seuraavat: lakisääteinen- ja julkisen sektorin tilintarkastus, "laskentatoimi"<sup>94</sup>, fuusioiden tarkastus, osakeantiin liittyvät tehtävät, vararikot, asiantuntijatodistaja, veroneuvonta, veroasioiden hoito, investointineuvonta, lainopillinen neuvonta ja asiakirjojen laadinta sekä konsultointi. Tutkimuksessa määritellään kunkin työn toimenkuva, esitellään alalietuloon vaadittavat luvat ja muut vaatimukset, määritellään työtehtävän kanssa sopiva ja sopimaton muu toiminta sekä esitellään kunkin työtehtävän markkinatilanne ammattikunnan kannalta.

FEE on julkaissut kantaaottavan asiakirjan myös tilintarkastajan riippumattomuudesta ja objektiivisuudesta<sup>95</sup>. Siinä riippumattomuus määritellään sekä sisäiseksi<sup>96</sup> että ulkoiseksi<sup>97</sup> riippumattomuudeksi.<sup>98</sup> Sisäisellä riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tilintarkastaja ottaa kussakin tilanteessa vain asiaankuuluvat seikat huomioon. Ulkoisella riippumattomuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tilintarkastajan objektiivisuus ei joudu kyseenalaiseksi kolmannen, asioista perilläolevan tahon silmissä. Lakiteksteissä ja ammattiohjeissa riippumattomuutta käsitellään yleensä juuri ulkoisena riippumattomuutena. Asiakirjassa esitellään tilintarkastajan objektiivisuutta vaarantavia mahdollisia uhkia ja riskitilanteita sekä toimenpiteitä niiden ehkäisemiseksi. FEE:n asiakirja pohjautuu suurilta osin ICAEW:n<sup>99</sup> aihetta käsittelevään julkilausumaan<sup>100</sup>.

Tuoreimmassa tutkimuksessaan<sup>101</sup> FEE kartoittaa lakisääteisen tilintarkastajan tehtävää, asemaa ja vastuuta. Mukana tässä kattavassa selvityksessä olivat kaikki viisi toista EU-maata sekä Norja ja Sveitsi. Tutkimus käsittelee muun muassa lakisääteisen tilintarkastuksen ulottuvuutta ja kattavuutta, tilintarkastajan vahingonkorvaus-

<sup>93</sup> FEE 1995a: Etude sur les activités des professionnels comptables en Europe

<sup>94</sup> accounting; sisältäen mm. kirjanpidon, tilinpäätösanalyysit ja sisäisen tarkastuksen

<sup>95</sup> FEE 1995b: Audit independence and objectivity position paper

<sup>96</sup> independence of mind

<sup>97</sup> independence of appearance

<sup>98</sup> FEE 1995b, 5

<sup>99</sup> Institute of Chartered Accountants in England and Wales

<sup>100</sup> Darbyshire 1996, 53

<sup>101</sup> FEE 1996: Results of the survey on the role, position and liability of the statutory auditor in the EU



vastuuta, ammattinormeja ja tilintarkastustyön laadun takuita sekä tilintarkastajan mahdollisuuksia saada tietoja ja johdon velvollisuuksia antaa tietoja. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään tilintarkastuskertomuksen sisältöä ja muita tilintarkastajan raportointivelvollisuuksia sekä tilintarkastajan valintaan, uudelleenvalintaan, eroamiseen, erottamiseen ja toimikauden kestoon liittyviä seikkoja. Myös tilintarkastajan itsenäisyyttä kansainvälisen konsernin tarkastuksessa sekä tilintarkastajan riippumattomuutta ja objektiivisuutta on selvitetty. Tämä ja muut edellä esitellyt tutkimukset olivat pohjana FEE:n antaessa julkilausumansa tilintarkastuksen asemasta EU:ssa.

#### 4.4.2

##### FEE:n asiakirja tilintarkastuksen kehittämiseksi

Asiakirjassaan *The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union*<sup>102</sup> FEE antaa omat ehdotuksensa tilintarkastuksen kehittämiseksi EU:ssa. Julkilausuma kattaa edellisessä kappaleessa esitellyn ja samaa nimeä kantavan tutkimuksen aihepiirit. Lisäksi FEE ottaa kantaa ammatinharjoittamisen, yhtiömuodon valinnan ja toimipaikan perustamisen vapauteen Euroopan unionin alueella.

FEE:n mielestä lakisääteiseen tilintarkastukseen perustuva järjestelmä toimii tarkoituksenmukaisesti Euroopassa. Tilintarkastuskertomukset eri EU-maissa ilmaisevat käyttäjille samanlaisia asioita, millä on FEE:n mielestä yhteismarkkinoita edistävä vaikutus. Lähtökohtana asiakirjassa onkin, että hyvin toimivaan nykykäytäntöön tilintarkastusnormiston muotoutumisessa ei kannata puuttua, vaan että tilintarkastusnormiston kehittäminen jätettäisiin edelleen ammattikunnan itsensä tehtäväksi.<sup>103</sup>

Edellä mainitusta johtuen FEE:n ehdotukset ovatkin lähinnä joko yleisluonteisia tai yksittäisiä. EU:n tilintarkastusnormiston uusiminen ja julkisen vallan lisääminen ei FEE:n mukaan juurikaan ole tarpeen, eikä edes suotavaa.

<sup>102</sup> FEE 1996b

<sup>103</sup> FEE 1996b, 4

## 4.4.3

## FEE:n vastaus Vihreään kirjaan

Lokakuussa 1996 FEE julkaisi vastineen<sup>104</sup> Vihreälle kirjalle. Siinä kommentoidaan komission ehdotuksia ja käsityksiä tilintarkastusalasta ja esitetään edelleen omia ehdotuksia. Pääpiirteissään FEE on tyytyväinen Vihreän kirjan antiin, vaikka ei kaikissa asioissa olekaan samaa mieltä komission kanssa. FEE on tyytyväinen, että sen asema Euroopan tilintarkastajien ammattikunnan edustajana ja merkittävänä tilintarkastusnormiston kehittäjänä tunnustetaan ja hyväksytään. Lisäksi se ilmaisee halukkuutensa osallistua käynnissä olevaan keskusteluun jatkossakin.<sup>105</sup>

FEE:n koko ammattikunnan käsityksiä edustavan vastineen lisäksi eräät jäsenjärjestöt saattavat antaa omat kommenttinsa suoraan komissiolle. Näin ne pyrkivät kiinnittämään huomiota omiin kansallisiin erityispiirteisiinsä.<sup>106</sup>

## 4.5

## Kansainvälinen tilintarkastajajärjestö - IFAC

*The International Federation of Accountants* (IFAC) on perustettu 1977. Se koostuu eri maiden tilintarkastusjärjestöistä. IFAC:n tarkoituksena on edistää ja kehittää yhdenmukaisia ja korkealuokkaisia tilintarkastuspalveluja yleisen edun nimissä. Se on voittoa tavoittelematon, valtioista riippumaton, ei-poliittinen järjestö, jonka jäsenet edustavat yli 1 200 000 alan ammattilaista. Yhdessä muiden paikallisten ja maailmanlaajuisten järjestöjen kanssa IFAC pyrkii aikaansaamaan kansainvälisiä tilintarkastustekniikkaa sekä tilintarkastajien etiikkaa ja koulutusta koskevia julkilausumia.<sup>107</sup> Myös FEE ja KHT-yhdistys ovat IFAC:n jäseniä.

<sup>104</sup> FEE 1996c: The Role, the Position and the Liability of the Statutory Auditor within the European Union. Response by FEE to the Green Paper of the European Commission.

<sup>105</sup> FEE 1996c, 5

<sup>106</sup> mt. 6

<sup>107</sup> IFAC 1995, 1

## 4.5.1

## EU:n lähtökohta

Vihreässä kirjassa komissio pohtii IFAC:n suositusten ottamista lähtökohdaksi EU:n tilintarkastusnormiston kehittämisessä. Perusteluna esitetään, että niitä jo tietyssä määrin sovelletaan useimmissa jäsenvaltioissa<sup>108</sup>. Lisäksi eurooppalaisten yritysten pääsy kansainvälisille pääomamarkkinoille edellyttää yleisesti hyväksyttyjen tilintarkastusnormien mukaan tarkastettua tilinpäätösinformaatiota. Komissio kuitenkin huomauttaa, että eurooppalaisen tilintarkastusympäristön erityispiirteet tulee aina ottaa huomioon. Lisäksi, mikäli EU haluaa tukea IFAC:n suosituksia, on myös mietittävä miten Euroopan vaikutusta niiden kehittämisessä voidaan lisätä.<sup>109</sup>

## 4.5.2

## IFAC:n käsikirja

Teoksessa *IFAC Handbook 1995, Technical Pronouncements*<sup>110</sup> on esitetty IFAC:n voimassaolevat julkilausumat. Se oli kolmas keskeinen lähdeosa Vihreää kirjaa laadittaessa. Käsikirja koostuu tilintarkastustekniikkaa, etiikkaa, koulutusta, ulkoista- ja sisäistä laskentatoimintaa<sup>111</sup> sekä julkista sektoria käsittelevistä osista. Tilintarkastustekniikkaa koskeva osa on varsin laaja ja kattava, yli 400 sivuinen. Tilintarkastajan etiikkaakin käsitellään melkein 50 sivun verran.<sup>112</sup> IFAC:n jäsenet ovat sitoutuneet edistämään käsikirjan suosituksia myös kansallisella tasolla. Tässä tutkielmassa viittaamani IFAC:n suosituksia löytyy liitteestä 1.

<sup>108</sup> esim. Suomessa

<sup>109</sup> ks. Komissio 1996 mm. 8, 9, 18 ja 26

<sup>110</sup> IFAC 1995; Uusi käsikirja IFAC Handbook 1996 on myös jo ilmestynyt.

<sup>111</sup> financial and management accounting

<sup>112</sup> Mainittakoon, että KHT-yhdistyksen suositukset ovat 53 sivun mittaiset. Näin ollen ne ovat luonnollisesti paljon yleisempiä kuin IFAC:n vastaavat suositukset.



## 4.6

## Alan kirjallisuus

Muita käsillä olevaa aihepiiriä koskevia kirjoja ja tutkimuksia on edellä mainittujen lisäksi lukuisia, mutta aivan tuoreita luonnollisesti vähemmän. Vapaan kilpailun vaikutuksia tilintarkastusalaan on Euroopassa tutkittu suhteellisen vähän, toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Muuta tilintarkastustutkimusta on toki Euroopassa tehty paljon. Edellä esittelemäni tahot ovatkin ottaneet runsaasti vaikutteita myös alan kirjallisuudesta. Nyt esittelen muutamia muita teoksia, jotka mielestäni ovat tämän tutkielman aihepiirin kannalta keskeisiä. Ne kaikki löytyvät muun muassa Vihreän kirjan lähdeluettelosta.

Komissio tilasi vuonna 1990 NERA:lta tilintarkastusalan kilpailua Euroopan unionissa koskevan tutkimuksen. Sen loppuraportti<sup>113</sup> julkaistiin 1992, ja se on yksi harvoja Euroopan tasolla aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Se sisältää kaikki silloiset kaksitoista jäsenmaata. Tutkimus suoritettiin haastatteleamalla tilintarkastuspalvelujen tarjoajia ja käyttäjiä sekä lähettämällä yksityiskohtainen kysymyslomake kahdeksatoista suurimmalle tilintarkastusketjulle ja hieman suppeampi lomake 600 suurimmalle yritykselle Euroopassa. Tilintarkastajien tarjoamat palvelut jaetaan tutkimuksessa kolmeen pääluokkaan: varsinaiseen tilintarkastukseen, veroneuvontaan ja liikkeenjohdon konsultointiin. Vain viimeisessä näistä tilintarkastusyhtiöt kohtaavat merkittävää kilpailua muilta aloilta. Tilintarkastus on tutkimuksen mukaan keskitynyt aika vahvasti kuuden suurimman ketjun<sup>114</sup> käsiin. Lähes poikkeuksetta kunkin maan suurimmat tilintarkastusyhteisöt kuuluvat johonkin niistä. Tätä on pidetty merkittävänä vapaan kilpailun rajoitusten ilmentymänä, sillä nimenomaan suurimmat tilintarkastusyhteisöt ovat halukkaimpia ja kykenevimpiä kilpailemaan yhteismarkkinoilla.

Niin sanottu *Cadburyn raportti*<sup>115</sup> käsittelee varsin kattavasti yrityksen "hallintoa" kokonaisuudessaan. Sen suositukset keskittyvät hallituksen valvonta- ja rapor-

<sup>113</sup> National Economic Research Center 1992: Competition in European Accounting

<sup>114</sup> The Big 6 (1989): KPMG, Coopers & Lybrand, Ernst & Young, Arthur Andersen, Price Waterhouse ja DRT

<sup>115</sup> Report of the Committee (1992) on The Financial Aspects of Corporate Governance. A Code of Best Practice (Cadbury report).

tointitehtäviin sekä tilintarkastajan rooliin. Raportissa korostetaan, että tilintarkastusta ja tilintarkastajan tehtäviä ja vastuuta yrityksen valvonnassa ei voi kuvata irrallaan yrityksen johdon ja osakkeenomistajien tehtävistä ja vastuista. Odotuskuilun kaventamiseksi pidetään tärkeänä selkeyttää johdon ja tilintarkastajan tilinpäätöstiötojen valmistelun ja raportoinnin velvollisuus- ja vastuukysymyksiä. Raportissa tuetaan myös yleisten tilintarkastuskäytäntöjen kehittämistä. Yritysjohdolle raportti esittää "hyvän käytännön ohjeistoa"<sup>116</sup>. Se on suunnattu lähinnä pörssiyhtiöille, mutta sen toivotaan leviävän laajemminkin.

Skotlannin auktorisoitujen tilintarkastajien liitto<sup>117</sup> julkaisi vuonna 1993 tilintarkastajan roolia käsittelevän tutkimuksen<sup>118</sup>. Se on ilmeisesti otettu pohjaksi Vihreää kirjaa laadittaessa<sup>119</sup>. Myös tämän tutkimuksen tavoitteena on selkeyttää tilintarkastajan ja johdon roolijakoa. Kimmokkeena on ollut vallitseva odotuskuilu tilintarkastajien ja tilinpäätösinformaation käyttäjien välillä. Tutkimuksessa esitelläänkin tavallisimmat odotuskuiluun vaikuttavat tekijät. Sen mukaan tilintarkastaja voi vain tarkistaa, että tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot, koska yksiselitteisesti oikeaa tilinpäätöstä on mahdoton laatia. Lisäksi huomautetaan, että tilinpäätöksen laatii yhtiön johto, ei tilintarkastaja, ja että johto vastaa annetuista tiedoista. Mikäli tilinpäätös on tehty jatkuvuusperiaatteen<sup>120</sup> mukaisesti, johto vastaa myös siitä, että yhtiö pystyy jatkamaan toimintaansa.<sup>121</sup> ICAS on julkaissut myös tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta koskevan asiakirjan<sup>122</sup>. Se käsittelee Iso-Britannian tilannetta ja on siten sovellettavissa lähinnä *commom law* -järjestelmän maihin.

Ebke ja Struckmeier<sup>123</sup> ovat tehneet kansainvälisen tutkimuksen tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta. Siinä vertaillaan eri maiden ja eri oikeusjärjestelmien<sup>124</sup> omaksumia käytäntöjä. Yhdysvalloissa katsotaan oikeuskäytännön olevan kaikkein

<sup>116</sup> The Code of Best Practice

<sup>117</sup> The Institute of Chartered Accountants of Scotland (ICAS)

<sup>118</sup> ICAS 1993: Auditing Into the Twenty-first Century.

<sup>119</sup> Viita 1996, 303

<sup>120</sup> going concern

<sup>121</sup> The Institute of Chartered Accountants in Ireland on myös tehnyt vastaavanlaisen tutkimuksen päätyen hyvin samankaltaisiin lopputuloksiin. (The Financial Reporting Commission 1992)

<sup>122</sup> ICAS 1994: Auditor's Liability

<sup>123</sup> 1994: The Civil Liability of Corporate Auditors: an International Perspective. A discussion paper.

<sup>124</sup> common law and civil law system

kehittynein, kun taas Euroopassa tilintarkastajan vastuun todetaan olevan parhailaan kehittyvässä ja kokeilevassa vaiheessa. Erityisesti vastuu suhteessa yhtiön ulkopuolisiin, kolmansiin tahoihin vaatii tekijöiden mielestä selkeyttämistä. Lisäksi he kehottavat oikeuslaitoksia maltillisiin ratkaisuihin ja toteavat, että radikaalit muutokset olisi jätettävä lainsäätäjien tehtäväksi.



## TILINTARKASTUKSESTA KÄYTYÄ KESKUSTELUA EU-TASOLLA

Edellisessä luvussa esittelin tilintarkastuksesta Euroopan tasolla käytyyn keskusteluun osallistuneet tahot. Sivusin myös osittain aiheita luodakseni pohjan tässä luvussa esitellylle keskustelulle. Seuraavaksi käyn yksityiskohtaisemmin läpi eri tahojen kannanottoja ja ehdotuksia. Luvun jaottelussa käytän pitkälti Vihreän kirjan linjaa kattaakseni parhaiten ne osa-alueet, joihin komissio on kiinnittänyt huomiota. Aivan ensimmäiseksi on kuitenkin syytä hieman tarkastella niitä näkökulmia, joista eri tahot asioita katsovat.

### 5.1

#### Eri näkökulmia

Mielestäni käydyssä keskustelussa on ollut havaittavissa kolme päänäkökulmaa: poliittinen, taloudellinen ja ammatillinen.

Komission näkökulma Vihreässä kirjassa on selvästi poliittisin, mikä tietysti sinänsä on aivan ymmärrettävää. Tämä näkyy parhaiten siinä, miten komissio ottaa huomioon niin sanotun "suuren yleisön" mielipiteet. Näin komission ajatukset tilintarkastuksesta vaikuttavat välillä maallikkomaisilta ja epärealistisilta. Toisaalta sillä on selvästi eräänlaista poliittista realismia suhteessa jäsenvaltioihin ja niiden erilaisiin käytäntöihin. Komission tehtävänä onkin tehdä jonkin asteinen kompromissi tilintarkastusnormiston yhtenäistämisessä.

Puhtaasti taloudellisin ja liberaalein näkökulma on omaksuttu MARC:n tutkimuksessa<sup>125</sup>. Parhaaseen mahdolliseen tilanteeseen uskotaan päästävän (vain) vapaalla kilpailulla. Toisin sanoen markkinoilta tulevat vaatimukset muokkaavat tilintarkastuskäytäntöä ja varmistavat korkean laatutason. Tutkimuksen tekijät huomauttavatkin, että juuri tällä tavalla tilintarkastusinstituutio aikanaan syntyi. He eivät juurikaan usko lainsäädännön käyttöön vapailla markkinoilla. Päinvastoin he pitävät sitä usein jopa epätoivottavana ja epäsuotuisana. Tilanne on kuitenkin toinen esi-

<sup>125</sup> Buijink ym. 1996

merkiksi pienten yhtiöiden kohdalla. Niillä ei useinkaan ole ulkopuolista, markkinoilta tulevaa tarvetta tarkastuttaa tilejään, mutta lainsäädännössä tätä kuitenkin edellytetään. Tässä yhteydessä tekijät pitävätkin lainsäädäntöä välttämättömänä.

- FEE:n näkökulma on luonnollisesti kaikkein ammatillisin, koska se edustaa koko tilintarkastajien ammattikuntaa Euroopassa. Ammatillisuudella tarkoitan parasta asiantuntemusta ja suurinta huolta alan kehityksestä. Tässä yhteydessä siihen kuuluu kuitenkin myös huoli "ulkopuolisten" liiallisesta puuttumisesta tilintarkastusnormiston kehitykseen. Koskisivathan esimerkiksi uudet direktiivit ennen kaikkea juuri tilintarkastajia itseään. FEE:n mielestä lainsäädännöllisiä muutoksia onkin tehtävä mahdollisimman vähän. Se uskoo parhaaseen lopputulokseen päästävän tilintarkastusalan itsesääntelyllä.

On luonnollista, että edellä mainitut näkökulmat harvoin esiintyvät täysin "puhtaina". Ne on kuitenkin syytä pitää mielessä eri tahojen mielipiteitä ja ehdotuksia punnittaessa.

## 5.2

### Tilintarkastajan tehtävät

Komission mielestä yhteisen tilintarkastusta koskevan määritelmän puuttuminen EU-tasolla aiheuttaa ongelmia, muun muassa tilintarkastuksen laadun sekä sijoitautumis- ja palvelujen tarjoamisvapauden kannalta. Yleisen määritelmän<sup>126</sup> lisäksi komissio määrittelee tilintarkastajan tehtävät myös käyttäjien tarpeiden ja odotusten perusteella. Komissio huomauttaa, että varsinkin suurella yleisöllä ja tilintarkastajien ammattikunnalla on varsin erilainen käsitys tilintarkastajien tehtävistä. Tätä komissio pitää ongelmallisena, koska se heikentää tilintarkastuksen uskottavuutta ja arvostusta. Käyttäjien tarpeet ja odotukset tulisi kuitenkin ottaa huomioon vain, jos ne ovat kohtuullisia. Kohtuullisina niitä taas voidaan pitää, jos tilintarkastajien tehtävistä on säädetty lailla, on olemassa tehokasta kysyntää sekä on olemassa tilin-

<sup>126</sup> Sekä komissio (1996, 9) että FEE (1996c, 9) viittaavat IFAC:n määritelmään: "The objective of an audit is to enable the auditor to express an opinion whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an identified financial reporting framework." (IFAC 1995, 35)

tarkastajia, jotka ovat halukkaita ja kykeneviä suorittamaan annetut tehtävät kohtuullisella palkkiolla ja riskitasolla.<sup>127</sup>

Komission<sup>128</sup> mukaan suuri yleisö odottaa tilintarkastajan vahvistusta muun muassa:

- tilinpäätöksen tarkkuudesta<sup>129</sup>,
- yhtiön vakavaraisuudesta/jatkuvuudesta<sup>130</sup>,
- mahdollisista petoksista ja virheellisyyksistä,
- siitä, että yhtiö noudattaa lakisääteisiä velvollisuuksiaan sekä
- yhtiön vastuullisesta käyttäytymisestä ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan.

FEE yhtyy komission käsitykseen tilintarkastajalle asetettavista *kohtuullisista* vaatimuksista. Se kuitenkin huomauttaa, että nykyisen käytännön ylittävillä tehtävillä on hintansa, ja että tuota hintaa on aina verrattava saavutettaviin etuihin. FEE sen sijaan ei yhdy komission kantaan *suuresta yleisöstä*. Sen mielestä merkityksellinen odotuskuilu on kapeampi, kun otetaan huomioon vain ne, jotka todella tekevät ratkaisuja ja ovat riippuvaisia tarkastetuista tilinpäätöksistä. FEE ei esimerkiksi usko, että kovinkaan moni koulutettu käyttäjä nykyisten vaatimusten valossa odottaa tilintarkastajan antavan lausunnon *yhtiön vastuullisesta käyttäytymisestä ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan*. Sen mielestä yleinen lakisääteinen määritelmä tilintarkastuksesta EU-tasolla ei ole tarpeellinen, eikä edes suotava.<sup>131</sup>

Seuraavassa tarkastelen tilintarkastajan tehtävien eri osa-alueista käytyä keskustelua.

---

<sup>127</sup> Komissio 1996, 9

<sup>128</sup> mt. 10

<sup>129</sup> accuracy

<sup>130</sup> solvency/going concern

<sup>131</sup> FEE 1996c, 9-11



## 5.2.1

## Tilinpäätösten tarkkuus

Tilinpäätösten tarkkuudesta vallitsee kaksi varsin yleistä väärinkäsitystä. Ensimmäinen koskee sitä, että (samasta yrityksestä) olisi annettavissa vain yhdenlainen, ainut ja oikea, "tarkka" tilinpäätös, ja toinen sitä, että tilintarkastaja olisi siitä vastuussa.

Koska kirjanpitonormistoissa sallitaan toisinaan vaihtoehtoisia käsittelytapoja, on kuitenkin mahdotonta antaa täysin "tarkkaa" tilinpäätöstä. Tällaisessa tapauksessa tilintarkastajan on luonnollisesti hyväksyttävä oikein laadittu tilinpäätös. EU:ssa tunnustetaan oikeudellisesti, että yhtä ainoaa "oikeaa" tilinpäätöstä ei voi laatia. Tämä sisältyy yhtiöoikeudellisista direktiiveistä löytyvään *oikeat ja riittävät tiedot* -käsitteeseen. Tämä tilinpäätösdirektiivien johtava periaate ottaa huomioon monien tilinpäätöslukujen väistämättömän arvostusluonteen.

Tilintarkastaja ei laadi tilinpäätöstä, eikä ole siitä vastuussa. Hallitus laatii tilinpäätöksen ja vastaa siitä, että se antaa oikeat ja riittävät tiedot. Hallitus tietää parhaiten yhtiön asiat ja sillä on myös paras asema valita tilien käsittelyä ja tietojen antamista koskevat käytännöt. Tilintarkastaja taas on riippumaton ja erillään asiakkaansa hallinnosta. Tilintarkastajan tehtävänä on todeta, onko (hänen käsityksensä mukaan) tilinpäätös lain mukaan laadittu ja antaako se oikeat ja riittävät tiedot.

Keskusteluun osallistuneiden mielipiteet edellä esitetyissä tilinpäätösten tarkkuutta koskevilla asioilla ovat varsin yksimielisiä.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> ks. mm. Komissio 1996, 10-11; FEE 1996c, 11; Report of the Committee (Cadbury report) 1992, 26 ja 40; ICAI 1992, 74-76 sekä ICAS 1993, 10-12.

### 5.2.2

#### Yhtiön vakavaraisuus ja jatkuvuus

Tilinpäätös laaditaan jatkuvuusperiaatteen mukaisesti. Komissio kuitenkin huomauttaa, että hallituksella on oikeus noudattaa tätä periaatetta vain, jos sille on perusteita. Lisäksi komissio huomauttaa, että merkittävä osa suuresta yleisöstä odottaa puhtaan tilintarkastuskertomuksen takaavan yhtiön jatkuvuuden ja vakavaraisuuden. Komission mielestä onkin kohtuullista edellyttää, että hallitus antaa perustellun lausuman jatkuvuudesta. Tilintarkastajan tehtävänä olisi sitten arvioida näiden perustelujen valossa pitääkö väite jatkuvuudesta paikkansa ja antaa asiasta erikseen lausunto tilintarkastuskertomuksessa. Mahdollinen puoltava kannanotto ei kuitenkaan lieventäisi hallituksen vastuuta, jos se maksukyvyttömyydestä huolimatta jatkaisi yhtiön liiketoimintaa. Komissio painottaa myös varovaisuutta siinä, miten tilintarkastaja julkistaisi mahdolliset epäilynsä yhtiön vakavaraisuudesta. Yhtiön toiminnan jatkuvuushan voi riippua nimenomaan siitä, että muut eivät tiedä sen vaikeuksista. Komissio myöntää, että hallituksen ja tilintarkastajan on mahdotonta taata yhtiön jatkuvuutta kahdentoista kuukauden ajan tilinpäätöksen hyväksymisestä. Komission mielestä on kuitenkin kohtuullista edellyttää hallituksen ilmaisevan mielipiteensä yhtiön rahoituksellisten voimavarojen riittävydestä siinä liiketoimintaympäristössä, jossa se toimii ja aikoo toimia. Yhtä kohtuullisena komissio pitää tilintarkastajan velvollisuutta testata hallituksen arviota ja antaa siitä julkinen lausuma.<sup>133</sup>

Myös komission ehdotuksesta viidenneksi direktiiviksi löytyy asiasta maininta. Sen mukaan tilintarkastaja on velvollinen raportoimaan tilintarkastuskertomuksessa kaikki havaitsemansa vakavat yhtiön taloudellista asemaa uhkaavat seikat.<sup>134</sup>

Myös FEE:n mielestä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu jatkuvuuden tarkastelu. Sen mielestä tehtävässä on kuitenkin kaksi puolta: yhtiön jatkuvuuden arvioiminen sekä tämän arvion raportointi. Itse arviointi on FEE:n mielestä lähinnä metodologinen kysymys, ja siinä pitäisi noudattaa IFAC:n ISA 570<sup>135</sup> suositusta. Raportointi sen

<sup>133</sup> Komissio 1996, 11-13

<sup>134</sup> Komissio 1983: artikla 63 (c)

<sup>135</sup> ks. liite 1

sijaan saattaa olla myös lainsäädännöllinen kysymys. FEE:lle ei ole aivan selvää, tarkoittaako komissio julkisella raportoinnilla tilintarkastuskertomuksen ulkopuolella annettavaa erillistä raporttia. FEE:n mielestä myös tässä olisi syytä noudattaa IFAC:n julkilausumaa, eli kaikki pakollinen raportointi sisältyisi tilintarkastuskertomukseen. Mahdollisista EU:n asettamista lisävaatimuksista huolimatta tilintarkastajalle olisi taattava riittävä arviointivapaus. Lisäksi lainsäätäjän tulisi varoa saattamasta tilintarkastajaa vaikeaan tilanteeseen asiakkaansa kanssa sekä varoa vaarantamasta asiakkaan jatkuvuutta ennakaisella raportoinnilla.<sup>136</sup>

Gélardin<sup>137</sup> mukaan IFAC on ottamassa ohjeisiinsa suosituksen, jonka mukaan hallitus antaisi lausunnon jatkuvuudesta ja tilintarkastaja kommentoisi sitä tilintarkastuskertomuksessa. Hänen mukaansa FEE ei kannata tätä kehitystä, mutta on valmis hyväksymään IFAC:n ratkaisun. Hänen mielestään asiaan liittyvät vastuukysymykset tulisi kuitenkin ensin selvittää.

Myös Cadburyn raportin mukaan hallituksen ja tilintarkastajan tulisi antaa kirjallinen lausunto yhtiön jatkuvuudesta. Tilintarkastajien ammattikunnan tulisi laatia asiaa koskeva ohjeistus yhdessä tilinpäätösten laatijoiden edustajien kanssa. Ohjeituksessa pitäisi ottaa erikseen huomioon pienet yhtiöt. Mahdollisia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä tulisi harkita vasta saatujen kokemusten valossa.<sup>138</sup>

Hyvin lähellä komission omaksumaa kantaa ollaan myös Skotlannin<sup>139</sup> ja Irlannin<sup>140</sup> auktorisoitujen tilintarkastajien instituuttien tutkimuksissa.

### 5.2.3

Mahdolliset petokset ja virheellisyydet sekä niiden raportointi

Komission mukaan enemmistö suuresta yleisöstä sekä myös talousasioita tuntevista ihmisistä odottaa tilintarkastuksen paljastavan kaikenlaiset petokset. Tilintarkastaji-

<sup>136</sup> FEE 1996c, 11-12

<sup>137</sup> Gélard 1996, haastattelu

<sup>138</sup> Report of the Committee (Cadbury report) 1992, 41-43

<sup>139</sup> ICAS 1993, 10-12

<sup>140</sup> ICAI 1992, 76-77



en mukaan se ei ole heidän ensisijainen tehtävänsä, eikä edes mahdollista. Talousriksen saama julkisuus on kuitenkin lisännyt painetta tämän suuntaiseen kehitykseen ja monissa jäsenvaltioissa sääntelyelimet ovatkin antaneet asiaa koskevia ohjeita. Ohjeistuksien mukaan yhtiön hallituksella on päävastuu petosten ja muiden virheellisyyksien paljastamisesta osana sen valvontatehtäviä. Tilintarkastajan velvollisuutena puolestaan on suunnitella, suorittaa ja arvioida tilintarkastustehtävänsä siten, että hän kohtuullisella todennäköisyydellä havaitsee aineelliset virheet tilinpäätöksessä riippumatta siitä, onko kyseessä petos tai muu virheellisyys. Epäillessään petosta tilintarkastaja olisi velvollinen tutkimaan asiaa saadakseen selville onko petos todella tapahtunut vai ei. Havaituista petoksista tulisi ilmoittaa yhtiön johdolle. Jos tilintarkastaja epäilee johdon sekaantuneen petokseen, pitäisi hänen raportoida asiasta viranomaisille julkisen edun nimissä. Epäselvissä tapauksissa tilintarkastajan kannattaisi pyytää lainopillisia neuvoja. Hän saattaa nimittäin joutua oikeustoimien kohteeksi, jos hän raportoituaan kolmannelle osapuolelle ei pystykään esittämään vankkoja todisteita petoksesta.<sup>141</sup>

FEE huomauttaa, että IFAC:n ohjeet kattavat tämänkin asiakokonaisuuden. Lisäksi sen mielestä käytäntö EU-maissa on jo tällä hetkellä riittävän yhtenäinen, koska kaikki FEE:n jäsenjärjestöt ovat myös IFAC:n jäseniä ja ovat tässä ominaisuudessaan sitoutuneet noudattamaan ja edistämään sen suosituksia. Jos viranomaiset haluavat asettaa tilintarkastajille uusia esimerkiksi petosten raportointia koskevia vaatimuksia, heidän tulisi ensiksi varmistua siitä, että ne kuuluvat tilintarkastajien ammatillisen osaamisen piiriin. Tällaiset vaatimukset ovat tehokkaita ainoastaan, jos ne eivät ole liian kaukana tilintarkastajien varsinaisesta tehtävästä eli mielipiteen muodostamisesta asiakkaan kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja hallinnosta. Yksi tehtävä ei saisi olla esteenä toisen suorittamiselle. FEE huomauttaakin, että mikäli tässä asiassa aiotaan tehdä muutoksia EU-tasolla, niin ainakin seuraavat kysymykset pitäisi ensin perusteellisesti selvittää:

- minkä tyyppisistä laittomuuksista on raportoitava ? (rikosoikeudellisista, vero-oikeudellisista jne.)

<sup>141</sup> Komissio 1996, 13-14. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että direktiivillä 95/26/EY säädellään tilintarkastajan ilmoitusoikeutta ulkopuolisille rahoituslaitoksille.

- kuinka varma petoksesta on oltava ennen ilmoituksentekoa ?
- mitä aineellisuuden käsitettä ja astetta käytetään ?
- minkä ajan kuluessa on raportoitava ?
- miten ja milloin asiakkaalle on ilmoitettava ?
- mitä mahdollisuuksia asiakkaalle on annettava vapaaehtoisesti hoitaa ja/tai julkaista asia ?
- kenelle asiakasyhtiön ulkopuoliselle on raportoitava ?
  - \* luottamuksellisesti asiaan kuuluvalla viranomaisella ?
  - \* julkisesti tilintarkastuskertomuksessa ?
- missä vaiheessa ammattisalaisuuden voi rikkoa ? <sup>142</sup>

Cadburyn raportin mukaan tämäkin asia tulisi jättää tilintarkastajien, lakimiesten ja tilinpäätösten laatijoiden edustajien edelleen harkittavaksi. Lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ei siis ainakaan toistaiseksi tarvittaisi. <sup>143</sup>

ICAS:n mukaan ei ole perusteltua, käyttäjien odotuksista huolimatta, edellyttää tilintarkastajaa takaamaan, että tilinpäätös ei sisällä petoksia. ICAS:n mielestä on epätodennäköistä, että kukaan olisi valmis maksamaan niin suurta palkkiota, kuin tarpeeksi yksityiskohtainen tarkastus vaatisi. Vaikka tilintarkastaja tarkastaisi jokaisen tapahtuman, täydellistä takuuta on mahdoton antaa, esimerkiksi asiakirjojen väärentämisen takia. Kohtuullista on ICAS:n mielestä sen sijaan odottaa, että petoksen mahdollisuudet minimoidaan. Johto vastaisi tällaisen valvontajärjestelmän luomisesta ja toimivuudesta ja tilintarkastaja tarkistaisi sen riittävyyden ja tehokkuuden. <sup>144</sup>

ICAI pohtii myös tilintarkastajan ja asiakkaan välistä luottamussuhdetta. Aineellisen petoksen tai muun laittomuuden julkistaminen saattaa merkittävästi vahingoittaa asiakasyhtiötä. Ennen raporttoimista tilintarkastajan tulisi ICAI:n mielestä kysyä lainopillisia neuvoja. Ja mikäli tilintarkastaja päätyisi raportoimaan laittomuuksista, tulisi hänen aina ensin ilmoittaa asiasta asiakkaalle. <sup>145</sup>

<sup>142</sup> FEE 1996b, 17-19; FEE 1996c, 12-13

<sup>143</sup> Report of the Committee (Cadbury report) 1992, 45

<sup>144</sup> ICAS 1993, 15

<sup>145</sup> ICAI 1992, 83



## 5.2.4

## Lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen

Komission mukaan "yleinen käsitys näyttää olevan, että tilintarkastajan velvollisuutena on havaita yhtiöoikeuden tai yhtiöoikeuteen erityisesti liittyvien säännösten vastainen menettely"<sup>146</sup>. Se kuitenkin huomauttaa, että etenkin nykyisessä monimutkaisessa oikeudellisessa ympäristössä ei ole kohtuullista vaatia tilintarkastajaa raportoimaan asioista, jotka eivät kuulu hänen ammatillisen pätevyytensä ja asiantuntemuksensa piiriin. Komission mukaan hallitus on velvollinen valvomaan, että yhtiö noudattaa lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, onko riittäviin toimenpiteisiin ryhdytty.<sup>147</sup>

Pääpiirteissään FEE on samaa mieltä komission kanssa tässä asiassa. Se kuitenkin huomauttaa, että kaikissa jäsenvaltioissa ei ole eksplisiittisesti määritelty sitä, mitä lakeja ja määräyksiä tarkoitetaan, kun tilintarkastaja velvoitetaan kertomaan mielipiteensä yhtiön lakisääteisten velvoitteiden noudattamisesta. Myös aineellisuuden käsite vaatii selkeyttämistä, koska kaikilla lainrikkomuksilla ei ole merkittävää taloudellista vaikutusta tilinpäätökseen. FEE on edelleen sitä mieltä, että jos harmonisointiin EU-tasolla ryhdytään, niin metodologisten ja eettisten kysymysten tulisi noudattaa IFAC:n julkilausumien linjaa. Lailla määrättyjen vastuiden määrittely ja kohdistaminen olisi kuitenkin ensisijaisesti lainsäätäjien tehtävä.<sup>148</sup>

## 5.2.5

## Vastuullinen käyttäytyminen ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan

Viime aikoina vaadittu, että yhtiöiden yhteiskunnallinen käyttäytyminen olisi tarkastettava. Vaatimukseen on sisältynyt ympäristöasioiden lisäksi muitakin suurta yleisöä ja erityisiä eturyhmiä koskevia asioita, kuten työkäytännöt, toiminnan turvallisuus, kaupan sanktiot ja tuotekehityspolitiikka. Ottamatta kantaa tällaisten tarkastusten hyödyllisyyteen komissio pohtii, riittääkö tilintarkastajan pätevyys ja kokemus tällaisen työn suorittamiseen. Toinen mahdollinen vaihtoehto on, että ky-

<sup>146</sup> Komissio 1996, 15

<sup>147</sup> mt.

<sup>148</sup> FEE 1996c, 13



seessä olevan alan erityisasiantuntija suorittaisi lakisääteisestä tilintarkastuksesta erillään olevan tarkastuksen. Vaikka komissio onkin sitä mieltä, että tilintarkastajan pätevyysvaatimuksia ja tehtäväkenttää ei voi loputtomiin laajentaa, se kuitenkin huomauttaa, "että tilintarkastajien olisi hyväksyttävä se, että heidän vastuunsa pyrkii kasvamaan suuren yleisön odotusten myötä".<sup>149</sup>

FEE tunnustaa vaatimusten olemassaolon. Se kuitenkin huomauttaa, että EU-tasolla ei tällä hetkellä ole asetettu yrityksille mitään lakisääteisiä vaatimuksia ilmoittaa ympäristöön vaikuttavista toimistaan, ellei niillä ole merkittävää vaikutusta tilinpäätökseen. Jos tällaisen ei-taloudellisen informaation esittämistä vaadittaisiin tilinpäätöksessä tai toimintakertomuksessa, niin se de facto kuuluisi myös lakisääteisen tilintarkastuksen piiriin. Tilintarkastajat olisivat FEE:n mielestä valmiita tarvittaviin toimenpiteisiin korkean tilintarkastuslaadun saavuttamiseksi, jos odotuksista ja vastuista vallitsisi riittävä konsensus. Lisäksi FEE vielä huomauttaa, että sillä parhailaan on menossa erityisalojen tilintarkastusta koskeva tutkimus.<sup>150</sup>

ICAS:n mielestä on kohtuutonta vaatia tilintarkastajaa arvioimaan yhtiön vastuullista käyttäytymistä ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan. Sen mukaan tilintarkastajan velvollisuus on ainoastaan tarkastaa, onko yhtiö ryhtynyt (mahdollisesti) tarvittaviin toimenpiteisiin tässä asiassa.<sup>151</sup>

### 5.2.6

#### Tilintarkastuskertomus

Tilintarkastuskertomus on ainoa väline, jolla tilintarkastaja viestii osakkeenomistajien, velkojien, työntekijöiden ja suuren yleisön kanssa. Komission<sup>152</sup> mukaan se on tilintarkastuksen tulos. Useimmissa jäsenvaltioissa on yhtiöoikeudessa säännelty mitä tilintarkastuskertomuksen tulee sisältää, ja kaikissa jäsenvaltioissa ammatilliset

<sup>149</sup> Komissio 1996, 16

<sup>150</sup> FEE 1996c, 14

<sup>151</sup> ICAS 1993, 20

<sup>152</sup> Komissio 1996, 17

toimielimet ovat laatineet vakiomuotoisen tilintarkastuskertomuksen. Kuitenkin vain kahdessa jäsenvaltiossa<sup>153</sup> vakiomuotojen käyttö on pakollista.

Komissio on huolissaan siitä, että tilintarkastuskertomuksista ei riittävän hyvin selviä se, mitä tilintarkastaja on palkkionsa eteen itse asiassa tehnyt. Tämän vuoksi käyttäjien on vaikea tietää miten paljon painoa tilintarkastajan lausunnolle voi antaa. Komission mielestä tilintarkastustyön laajuudesta ja luonteesta pitäisikin antaa enemmän tietoja.<sup>154</sup>

Komission mukaan tilintarkastuskertomuksen sanamuodon pitäisi olla periaatteessa samanlainen silloin, kun on suoritettu samanlainen tilintarkastustyö. Komissio kuitenkin myöntää, että tilintarkastuskertomusten muoto ja sanamuoto ovat yhtenäistyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tämä on ollut seurausta IFAC:n suositusten laajasta ja johdonmukaisesta hyväksymisestä. Komission mielestä IFAC-mallinen tilintarkastuskertomus voidaankin ottaa lähtökohdaksi, kunhan vain eurooppalaisen ympäristön erityispiirteet otetaan huomioon.<sup>155</sup>

Tilintarkastajan velvollisuus antaa tilintarkastuskertomus sisältyy ehdotettuun viidenteen direktiiviin. Sen mukaan tilintarkastuskertomuksen pitäisi sisältää vähintään seuraavat asiat: havainnot lainrikkomuksista, yhtiön taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavat seikat sekä selväsanainen lausuma oikeista ja riittävästä tiedoista. Jos puoltavaa lausumaa ei voida antaa, on tämä yksilöidysti perusteltava.<sup>156</sup>

FEE:n mielestä kaikki tilintarkastajan tehtävien harmonisointipyrkimykset tulisi hoitaa tilintarkastuskertomuksen avulla. Tällä FEE tarkoittaa sitä, että tilintarkastaja raportoi esimerkiksi yhtiön jatkuvuudesta juuri tilintarkastuskertomuksessa, eikä jossain erillisessä raportissa. FEE kannattaa yhtenäisen tilintarkastuskertomuksen käyttöä EU:ssa, kunhan se on johdonmukainen IFAC:n ISA 700<sup>157</sup> -julkilausuman kanssa. Tämä myös takaisi EU-käytännön pysyvän samassa tahdissa kansain-

<sup>153</sup> Saksa ja Itävalta. Näissäkin vain "puhdas" (unqualified) kertomus on lailla määritelty.

<sup>154</sup> Komissio 1996, 17. Tämä komission kanta Vihreässä kirjassa on lähes suora lainaus ICAI:n raportista: 1992, 90

<sup>155</sup> Komissio 1996, 18.

<sup>156</sup> Komissio 1983, artikla 60

<sup>157</sup> ks. liite 1

välisen kehityksen kanssa. FEE:n mielestä ISA 700:n mukainen tilintarkastuskertomus antaa riittävästi tietoa myös tilintarkastajan työn luonteesta ja laajuudesta sekä tilintarkastajan ja johdon velvollisuuksista. FEE on vakuuttunut, että ISA 700-suosituksen käytön edistäminen on tehokkain tapa saavuttaa konkreettisia ja nopeita tuloksia. Näin säilyisi myös välttämätön joustavuus sopeutua siinä jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä, jossa tilintarkastajat toimivat.<sup>158</sup>

Gélardin mukaan IFAC:n suositukset käyvät kyllä tilintarkastuskertomuksen pohjaksi tai vähimmäistasoksi EU:ssa, kunhan jäsenvaltioiden sallitaan lisätä omia erityisvaatimuksiaan siihen. Lainsäädäntötoimia ei EU-tasolla hänen mukaansa tarvita. Hän on myös sitä mieltä, että tilintarkastuskertomus ei ole oikea paikka tilintarkastajan toimenkuvan "tiedottamiselle" suurelle yleisölle. Komission viittausta "eurooppalaisiin erityispiirteisiin" Gélard ei ymmärrä, koska hänen mielestään ainut ero niin sanotussa eurooppalaisessa käytännössä on toimintakertomuksen raportointivelvollisuus.<sup>159</sup>

ICAI:n mielestä tilintarkastuskertomuksen pitäisi sisältää enemmän tietoa tilintarkastajan työn laajuudesta ja luonteesta. Sen mukaan käyttäjien luottamus perustuu tällä hetkellä enemmän tilintarkastuskertomuksen allekirjoittaneen yhtiön nimeen, kuin itse kertomuksen sisältöön. ICAI:n ehdotus enemmän informaatiota sisältäväksi tilintarkastuskertomukseksi löytyy liitteestä 2.<sup>160</sup>

### 5.3

#### Tilintarkastajan asema

Tilintarkastajan pätevyydestä, riippumattomuudesta ja asemasta yhtiössä sekä tilintarkastustyön laadusta ja sen valvonnasta on käyty runsaastikin keskustelua 1980- ja 1990-luvuilla. Ne näyttäisivät kuitenkin edelleen vaativan selkeyttämistä EU-tasolla. Ainakin komissio on kiinnittänyt huomionsa myös näihin asioihin.

<sup>158</sup> FEE 1996c, 15

<sup>159</sup> Gélard 1996

<sup>160</sup> ICAI 1992, 90



## 5.3.1

## Tilintarkastajan pätevyys

Kahdeksannessa direktiivissä säädetään tilintarkastajan pätevyysvaatimuksista. Sen 6 artiklassa on lueteltu eri aihealueet, jotka muodostavat osan teoreettisen tiedon kokeesta. Myös työkokemuksesta auktorisoidun tilintarkastajan valvonnassa on asetettu vaatimuksia.

Komission mukaan tilintarkastajan pätevyysvaatimukset ovat hyvin korkeat. Sen mielestä jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien erot aiheuttavat kuitenkin ongelmia. Komission mukaan tästä johtuukin, että Euroopan tilintarkastajien ammattikunta on vaatinut, että rajat ylittäviä palveluja tarjoavan tilintarkastajan on hankittava isäntävaltiossa ammatillinen arvo. Sen mukaan ei myöskään ole yhteisymmärrystä kahdeksannen direktiivin 6 artiklan aihealueiden sisällöstä. Komission mielestä ammattikunnan ja akateemisen yhteisön tehtävä olisi määritellä tilintarkastajien koulutusohjelma, koska he ovat suoraan osallisina koulutusmenettelyssä. Artiklan 6 listasta puuttuu myös muun muassa kokonaan atk-osaamisen vaatimus, jota komissio pitää tärkeänä, mutta luettelon päivittäminen vaatisi direktiivin muuttamista. Komission mielestä, "jos ja kun tämä katsotaan aiheelliseksi, olisi harkittava sellaisen menettelyn käyttöönottoa, jonka avulla sitä voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa ilman täysimääräistä lainsäädäntömenettelyä."<sup>161</sup>

FEE:n mukaan tilintarkastajan ammattitaito muodostuu kolmesta kokonaisuudesta: teoreettisesta tiedosta, käytännön kokemuksesta ja jatkuvasta koulutuksesta. FEE:n mielestä kahdeksatta direktiiviä ei ole tarpeen muuttaa, vaikka se ei sisälläkään jälkimmäistä vaatimusta. Sen mielestä nykyinen vaatimusluettelo on riittävä. Myös FEE:n mielestä tilintarkastajien koulutusohjelman kehittäminen on sen ja akateemisen yhteisön tehtävä, ja paljon FEE:n mukaan onkin jo tehty ja tehdäänkin parhaillaan. Se kuitenkin huomauttaa, että teoreettinen tieto on vain yksi keino lisätä tilintarkastajien ammattitaitoa. Siksi FEE ihmettelee, ettei käytännön kokeusta ja jatkuvaa koulutusta käsitellä lainkaan Vihreässä kirjassa. Lisäksi se vielä huomauttaa, että vaatimus isäntävaltion ammatillisen arvon hankkimisesta ei johdu

<sup>161</sup> Komissio 1996, 19-20

kansallisista eroista koulutusjärjestelmissä, vaan tilintarkastustyön tärkeästä laisäädännöllisestä ulottuvuudesta. Toisessa jäsenvaltiossa työskentelevän tilintarkastajan on pystyttävä osoittamaan riittävää paikallisen oikeusjärjestelmän tuntemusta. Tämä on mahdollista ainoastaan hankkimalla isäntävaltion ammatillinen arvo läpäisemällä soveltuvuuskoe.<sup>162</sup>

Gélardin mielestä erot jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmissä eivät aiheuta ongelmia. Kahdeksatta direktiiviä ei myöskään ole tarpeen muuttaa. Jatkuvan koulutuksen edistämistä hän kuitenkin pitää suositeltavana. Gélard on vakuuttunut siitä, että kilpailu pitää tilintarkastajien ammattitaidon korkealla tasolla, koska kenelläkään ei ole varaa tehdä työtään huonosti.<sup>163</sup>

### 5.3.2

#### Tilintarkastajan riippumattomuus

Kahdeksannen direktiivin 24 artiklan mukaan tilintarkastajan on oltava riippumaton. Direktiiviä annettaessa ei kuitenkaan päästy sopuun riippumattomuuden määritelmästä, ja siksi asiaa onkin käsitelty jäsenvaltioissa eri tavoin. Komissio on ottanut lähtökohdakseen FEE:n määritelmän tilintarkastajan sisäisestä ja ulkoisesta riippumattomuudesta<sup>164</sup>. Komission mielestä muun muassa tilintarkastustoiminnan lisääntynyt "liikemiesmäisyys", tarjouskilpailut, koveneva kilpailu ja tilintarkastusasiakkaalle tarjotut muut palvelut saattavat heikentää tilintarkastajan riippumattomuutta. Komissio pitää tarpeellisenä rajoittaa muiden palvelujen tarjoaminen sellaisiin palveluihin, jotka luonteensa ja laatunsa perusteella kuuluvat tilintarkastajan toimenkuvaan, tai että tilintarkastukseen liittymättömistä palveluista saadut palkkiot ilmoitetaan. Tällaisten palvelujen tarjoamisen kieltämistä komissio ei kuitenkaan pidä käyttökelpoisena ratkaisuna, koska sitä olisi helppo kiertää esimerkiksi osakkuus- tai sidosyhtiön avulla. Tilintarkastaja tai hänen yhtiönsä ei saa kuitenkaan osallistua asiakkaan hallintoon tai päätöksentekoon. Hänen ei pitäisi olla mukana asiakkaan tilinpäätöksen laatimisessa, varojen tai velvoitteiden arvioimisessa niiden kirjaamiseksi tilinpäätökseen, toimia asiakkaan puolesta päätettäessä oikeu-

<sup>162</sup> FEE 1996c, 18

<sup>163</sup> Gélard 1996

<sup>164</sup> ks. 4.4.1 FEE:n tutkimukset, 4. kappale



denkäynneistä, joilla voi olla oleellinen vaikutus tilinpäätökseen, tai suorittaa palveluja, jotka vaikuttavat suoraan ylimpään johtoon, esimerkiksi sen valintaan. Ongelmallisena nähdään myös se, että yhtiöillä on samat tilintarkastajat hyvin kauan, koska se voi johtaa liian tuttavallisiin ja tiiviisiin suhteisiin. Komissio ei kuitenkaan kannata pakollista kiertojärjestelmää, vaan tarjoaa ratkaisuksi samassa yhtiössä toimivien tilintarkastajien välistä kiertoa. Komissio pitää tärkeänä yhteisen riippumattomuuden määritelmän ja olennaisten ydinperiaatteiden aikaansaamista EU-tasolla, mutta ei usko tähän päästävän lyhyellä aikavälillä. Tällaisten periaatteiden kehittämisen se jättäisi ammattikunnan tehtäväksi.<sup>165</sup>

Vastauksessaan Vihreään kirjaan FEE<sup>166</sup> ottaa yllä mainitun haasteen vastaan. Samalla se huomauttaa, että sekä FEE että IFAC ovat jo kehittäneet omia riippumattomuutta ja objektiivisuutta koskevia suosituksiaan. Näiden suositusten käyttöä FEE pyrkii edistämään Euroopassa kansallisella tasolla. FEE myös ihmettelee, ettei eräitä sen mielestä tilintarkastajan riippumattomuuden kannalta tärkeitä seikkoja käsitellä lainkaan Vihreässä kirjassa. Näitä ovat erityisesti:

- Tilintarkastajan juridiset ja taloudelliset yhteydet tarkastettavaan yhtiöön.
- Sellaisen palkkiojärjestelmän kieltäminen, jonka mukaan tilintarkastajan palkkio on riippuvainen tehdyn työn tuloksista.
- Yhdeltä asiakkaalta saatujen palkkioiden suhde tilintarkastusyhtiön liikevaihtoon.

FEE:kään ei kannata pakollista tilintarkastajien kiertojärjestelmää. Myöskään sisäistä kiertojärjestelmää ei sen mielestä pitäisi määrätä pakolliseksi, koska se on vain yksi tapa huolehtia ongelmasta. Muita mahdollisia keinoja ovat esimerkiksi lisätilintarkastajan käyttö ja sisäiset, riippumattomat laatutarkastukset. FEE myös huomauttaa, ettei yhdessäkään maassa, ei EU:ssa eikä sen ulkopuolella, ole lainsäädännöllä määrätty sisäistä kiertoa pakolliseksi. Lisäksi FEE vielä huomauttaa, että kohtuullinen jatkuvuus tilintarkastusryhmän kokoonpanossa on yleensä hyödyllistä tilintarkastuksen laadun kannalta.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> Komissio 1996, 20-22

<sup>166</sup> FEE 1996c, 19

<sup>167</sup> FEE 1996c, 21



MARC:n tutkimuksessa käsitellään seuraavia tilintarkastajan riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä: yhden asiakkaan osuus liikevaihdosta, konsulttipalvelujen tarjonta, mainostaminen, toimikauden pituus sekä osallistuminen asiakkaan hallintoon. Riippumattomuuden määritelmänä käytetään sitä, miten todennäköisesti tilintarkastaja julkisesti raportoi havaitsemastaan aineellisesta virheellisyydestä. Tekijöiden mielestä ainoastaan tilintarkastajan osallistumista yhtiön hallintoon tulisi laeilla ja määräyksillä säädellä, koska osallistuminen aiheuttaisi välittömästi ongelmia riippumattomuuden kannalta. Tämän asian sääntelyllä ei myöskään katsota olevan vapaan kilpailun vastaisia tai tilintarkastuksen kustannuksia kohottavia vaikutuksia. Kaikkien muiden edellä mainittujen seikkojen osalta tekijät katsovat, että sääntely vain haittaa alan kehitystä, nostaa hintoja ja vaikeuttaa alalle pääsyä. He uskovat, että vapaa kilpailu takaa parhaiten optimaalisen riippumattomuuden tason. Perusteluna on se, että kilpailluilla markkinoilla on välttämätöntä ylläpitää korkeaa tilintarkastuspalvelujen tasoa, koska maineen menetys johtaisi pienenevään markkinaosuuteen ja/tai heikentyvään kannattavuuteen.<sup>168</sup>

Cadburyn raportin mukaan tilintarkastajan riippumattomuutta parantaisi tehokkaampien kirjanpitonormien kehittäminen, koska ne tarjoavat tärkeän vertailukohdan tilintarkastajan ammatillisille arvioille. Tilintarkastajien asema vahvistuisi, jos normit eivät sallisi vaihtoehtoisia kirjanpitoratkaisuja. Raportti suosittelee myös muista tehtävistä, kuin itse tilintarkastuspalveluista, saatujen palkkioiden julkistamista. Varsinkin muista tehtävistä saatujen palkkioiden suhdetta tilintarkastuspalkkioihin pidetään merkityksellisenä.<sup>169</sup>

### 5.3.3

#### Tilintarkastajan asema yhtiössä

Tilintarkastus on yhtiön hallintojärjestelmän olennainen osa. Hallitus on vastuussa tilinpäätöksen laatimisesta, kun taas tilintarkastajan tehtävänä on kertoa tilinpäätöksestä osakkeenomistajille. Näin tilintarkastaja toimii niiden eduksi, joilla on ta-

<sup>168</sup> Buijink ym. 1996, 139-144

<sup>169</sup> Report of the Committee (Cadbury report) 1992, 38-39

loudellinen panos yhtiössä. Tämän vuoksi kaikissa jäsenvaltioissa tilintarkastajan nimitys- ja erottamisoikeus on annettu osakkeenomistajille.<sup>170</sup>

Komissio on kuitenkin huolissaan siitä, että todellisuudessa hallitus itse asiassa nimittää ja erottaa tilintarkastajan osakkeenomistajien vain hyväksyessä päätöksen yhtiökokouksessa. Tämä vaikuttaa haitallisesti tilintarkastajan riippumattomuuteen yhtiön hallituksesta. Hallitus saattaa esimerkiksi painostaa tilintarkastajaa tarkastustyötä koskevissa kysymyksissä neuvottelemalla kilpailevien tilintarkastusyhteisöjen kanssa. Kustannuspaineet taas saattavat johtaa siihen, että tehdään suppein mahdollinen tilintarkastus, joka täyttää yhtiöoikeuden vaatimukset, siten kuin tilintarkastusyhteisöt itse niitä tulkitsevat. Komission mukaan tästä voi olla seurauksena se, että sisäisten tarkkailujärjestelmien tarkastus jää vähemmälle, mikä taas saattaa johtaa petosten ja muiden laittomuuksien yleistymiseen. Komission mielestä myös hallituksen kanssa tehty sopimus tilintarkastuspalkkiosta muodostaa ongelman, koska yleensä etukäteen sovittu palkkio perustuu oletamaan, ettei todisteita väärinkäytöksistä löydy<sup>171</sup>. Jos epäilyksiä petoksista herää, on tilintarkastajan sovittava lisätyöstä aiheutuvasta palkkiosta hallituksen kanssa. Jos vielä hallitus on osallisena petoksissa, joutuu tilintarkastaja erittäin hankalaan asemaan.<sup>172</sup>

### 5.3.3.1

#### Tilintarkastuskomitea

Tilintarkastajan riippumattomuuden säilyttämiseksi jäsenmaissa tutkitaan tai on jo kehitetty menettelyjä, jotka takaisivat paremmin osakkeenomistajien mahdollisuuden tehdä todellinen valinta tilintarkastajan nimittämisessä. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna komissio näkee tilintarkastuskomiteoiden<sup>173</sup> käytön.<sup>174</sup>

Tilintarkastuskomitea on yhtiön valvontaelin tilintarkastusasioissa. Sillä tulisi olla muodolliset jäsenyyttä, valtuuksia ja velvollisuuksia koskevat säännöt. Sen pitäisi

<sup>170</sup> Komissio 1996, 23; ks myös FEE 1996b, 21

<sup>171</sup> FEE:n (1996c, 22) mielestä palkkiota ei (aina) "lyödä lukkoon" etukäteen, vaan ennalta arvaamattomat seikat johtavat yleensä myös palkkion nousuun.

<sup>172</sup> Komissio 1996, 23. Nämä komission kannanotot on selvästi omaksuttu ICAS:lta, ks. 1993, 23-24.

<sup>173</sup> audit committee

<sup>174</sup> Komissio 1996, 24



koostua vähintään kolmesta ulkopuolisesta, yhtiön johtoon osallistumattomasta, riippumattomasta johtajasta<sup>175</sup>. Komitean tulisi keskustella vähintään kerran vuodessa yhdessä tilintarkastajien ja hallituksen kanssa. Muissa komitean kokouksissa tulisi olla läsnä talousjohtaja, tilintarkastaja ja mahdollisesti sisäinen tarkastaja. Komitealla pitäisi olla valtuudet, resurssit ja keinot tutkia kaikkea toimenkuvaansa liittyvää. Sen tehtäviin kuuluisi:

- Antaa hallitukselle suositus tilintarkastajan nimittämisestä, eroamisesta tai erottamisesta sekä tilintarkastuspalkkiosta.
- Tarkastella puolivuosi- ja vuosiraportteja ennen kuin ne annetaan hallitukselle.
- Keskustella tilintarkastajien kanssa (kuten yllä mainittu).
- Tarkastella sisäistä tarkastusta (jos sellainen on) ja sen merkittäviä havaintoja.
- Tarkastella johdolle annettavaa tilintarkastuspöytäkirjaa ja yhtiön lausuntoa sisäisestä tarkkailujärjestelmästä.

Komitean puheenjohtaja on myös velvollinen olemaan läsnä ja vastaamaan kysymyksiin yhtiökokouksessa.<sup>176</sup>

Vuodesta 1978 New Yorkin pörssin vaatimuksena on ollut yksinomaan riippumattomista johtajista koostuva tilintarkastuskomitea. Myös valtaosalla Iso-Britannian suuryrityksistä on tilintarkastuskomitea. Tämän on monissa tutkimuksissa havaittu merkittävästi parantaneen sekä taloushallintoa että tilinpäätösinformaatiota. Cadbury'n raportin mukaan yhtiön hallituksen pitäisikin ennemmin perustaa tilintarkastuskomitea, kuin pyrkiä hoitamaan sen tehtävät itse, koska komitealla on enemmän erityisasiantuntemusta ja aikaa tilintarkastukseen liittyvien asioiden käsittelyyn.<sup>177</sup>

Myös FEE:n mielestä tilintarkastuskomiteoiden käyttö on hyödyllistä. Se kuitenkin huomauttaa, että niiden säätäminen pakollisiksi ei ole mahdollista jäsenvaltioissa

<sup>175</sup> non-executive

<sup>176</sup> CIMA 1995, 354-355; ks. myös Report of the Committee (Cadbury report) 1992: Appendix 4

<sup>177</sup> Report of the Committee (Cadbury report) 1992, 27-30



vallitsevien erilaisten yrityksen hallinta- ja valvontajärjestelmien<sup>178</sup> takia. FEE:n mielestä yritysten pitäisi vallitsevasta järjestelmästä riippumatta käyttää sellaista sisäistä dokumentointijärjestelmää, joka varmistaa, että tilintarkastaja on valittu objektiivisin perustein.<sup>179</sup>

### 5.3.3.2

#### Sisäinen tarkastus

Komission mielestä on epätodennäköistä, että yhtiöt, joilta puuttuu sisäinen tarkastus, pystyisivät tarjoamaan tilintarkastuskomitealle riittävästi tietoa sen tehtävien hoitamiseksi. Tämä johtuu siitä, että komission mukaan "lakisääteinen tilintarkastus on olennaisesti kuva ajallisesti tietystä hetkestä", kun sisäisen tarkkailun olisi oltava jatkuvaa.<sup>180</sup>

ICAS:n tutkimuskomitean mielestä sisäinen tarkastus tulisi säätää pakolliseksi. Sen mukaan sisäinen tarkastus voisi hoitaa suurimman osan siitä työstä, jonka lakisääteinen tilintarkastus tällä hetkellä tekee. Tilintarkastajan tehtävänä olisi siten tarkastaa vain sisäisen tarkastuksen toimivuus ja luotettavuus. Se ehdottaa jopa tilintarkastaja-nimikkeen vaihtamista ulkopuoliseksi arvioijaksi.<sup>181</sup>

FEE kuitenkin huomauttaa, että sisäinen tarkastus on vain yksi, vaikkakin tärkeä, osa yrityksen sisäistä tarkkailujärjestelmää. Se on jatkuvasti painottanut, että yrityksen on saatava itse päättää miten he sisäisen tarkkailunsa järjestävät. Tapoja on useita, ja aina tulee myös ottaa huomioon yrityksen koko sekä tarkkailun aiheuttamat kustannukset suhteessa hyötyihin. Tässä yhteydessä FEE haluaa väärinymmärrysten välttämiseksi vielä huomauttaa, että tilintarkastus ei ole kuva tietystä hetkestä ajassa. Tilintarkastuskertomus kattaa tilinpäätöksen, joka (esimerkiksi tuloslaskelma) perustuu koko vuodelle. Jos tilintarkastaja aikoo luottaa sisäiseen tarkkailu-

<sup>178</sup> corporate governance

<sup>179</sup> FEE 1996b, 21-22

<sup>180</sup> Komissio 1996, 24

<sup>181</sup> external assessor. ICAS 1993, 41

järjestelmään, on hänen tarkastettava, että se on toiminut asianmukaisesti läpi vuoden.<sup>182</sup>

Gélarin mukaan on kuitenkin kohtuutonta vaatia tilintarkastajaa *takaamaan* sisäisen tarkkailujärjestelmän toimivuus. Tällaisen järjestelmän tehokkuutta on hyvin vaikea arvioida. Tarkkailun järjestäminen ja ylläpitäminen on johdon vastuulla, joten tilintarkastajan tehtävänä onkin hänen mukaansa varmistaa, että johto on hoitanut valvontavelvollisuutensa asiaan kuuluvalla tavalla.<sup>183</sup>

#### 5.3.4

##### Laadunvalvonta

Komissio on huolissaan siitä, että EU-tasolla ei ole lainsäädännöllä asetettu vaatimusta suorittaa tilintarkastusta yhteisten tilintarkastusnormien mukaisesti. Näin ei voida olla varmoja siitä, että eri jäsenvaltioissa suoritettut tilintarkastukset vastaavat laadullisesti toisiaan. Tästä on komission mielestä haittaa yhteismarkkinoilla ja kansainvälisissä yhteyksissä. Se pohtiikin IFAC:n suositusten ottamista pohjaksi yhteisille normeille. Kaikki kansallisella tasolla tilintarkastusnormien määrittelyssä mukana olevat tahot olisi saatava mukaan tähän keskusteluun, jotta voitaisiin varmistua siitä, että EU-tasolla sovittuja normeja todella myös noudatettaisiin käytännössä. Tämän varmistaminen voi komission mukaan edellyttää jonkinlaisen oikeudellisen tuen antamista kyseisille normeille. Yhteismarkkinoilla olisi jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten myös syytä keskustella keskenään riittävän laadun takaamiseksi. Tämän pitäisi voida tapahtua ammatillista salassapitoa koskevien sääntöjen estämättä.<sup>184</sup>

FEE:n mielestä se, että kansallisissa järjestelmissä on eroavaisuuksia, ei välttämättä johda tilintarkastuksen laatueroihin. Se myös huomauttaa, että ammattistandardit on useimmissa EU-maissa jo pitkälti harmonisoitu IFAC:n suositusten mukaisiksi. Se ottaa kuitenkin mielellään tehtäväkseen tutkia miten laadunvalvonta on hoidettu

<sup>182</sup> FEE 1996c, 23

<sup>183</sup> Gélar 1996

<sup>184</sup> Komissio 1996, 26-27



eri jäsenvaltioissa. Tietojen vaihtamista koskevissa kysymyksissä FEE on puolestaan komission kanssa samaa mieltä.<sup>185</sup>

#### 5.4

##### Tilintarkastajan vastuu

Tilintarkastajan vastuujärjestelmissä on suuria eroja EU:ssa, koska niitä on säännelty puhtaasti kansallisin toimin. Toisissa jäsenvaltioissa on esimerkiksi vastuulle asetettu yläraja<sup>186</sup>, toisissa vastuuta voi rajoittaa tilintarkastajan ja tarkastettavan yhtiön välisillä sopimuksilla<sup>187</sup>. Tilintarkastaja voi myös olla yhteisvastuullinen hallituksen kanssa tai vastuu on rajattu suhteelliseksi tuottamuksen mukaan<sup>188</sup>. Joissakin tapauksissa tilintarkastajat on asetettu vastuuseen summista, jotka eivät ole missään suhteessa palkkioon tai suoraan vastuuseen taloudellisesta epäonnistumisesta<sup>189</sup>. Komission mielestä erilaisilla vastuujärjestelmillä on haitallinen vaikutus myös sisämarkkinoiden kannalta. Tilintarkastajat saattavat ruveta välttämään riskipitoisia asiakkaita tai jopa kokonaisia teollisuudenaloja. Myös tilintarkastuskustannukset saattavat nousta maissa, joissa herkästi nostetaan kanteita. Tämä voi johtaa entisestään tilintarkastusalan keskittymiseen. Tilintarkastaja saatetaan myös helpommin haastaa oikeuteen niissä maissa, joissa vahingonkorvauksen uskotaan olevan suuremman. Tätä kutsutaan niin sanotuksi *forum shopping* -ongelmaksi<sup>190</sup>. Tilintarkastajan kannalta tasapuolisempaan vastuujärjestelmään pääsemiseksi on ehdotettu muun muassa oikeudellisen ja sopimuksenvaraisen vastuukaton yleistämistä, suhteellista vastuuta ja pakollista vastuuvakuutusta. Komissio pitää kohtuullisena tilintarkastajan vastuun rajoittamista suhteelliseksi tuottamuksen mukaan. Se

<sup>185</sup> FEE 1996b, 33 ja FEE 1996c, 23-24

<sup>186</sup> Itävalta, Saksa ja Kreikka (Buijink ym. 1996, 99)

<sup>187</sup> Suomi, Itävalta, Saksa, Luxemburg, Alankomaat, Espanja ja Ruotsi (Buijink ym. 1996, 99)

<sup>188</sup> Suhteellinen vastuu: Suomi, Itävalta, Belgia, Ranska, Luxemburg, Espanja ja Ruotsi. Yhteisvastuullisuus: Tanska, Saksa, Irlanti, Italia ja Iso-Britannia. Tietoa ei saatavilla: Alankomaat ja Portugali. Kreikkassa käytäntö ei ole selkiytynyt. (Buijink ym. 1996, 96)

<sup>189</sup> ks. esim. Wade 1996, 103-104: ADT Ltd v BDO Binder Hamlyn, jossa ADT vaati korvauksia tilintarkastajan lausunnon perusteella maksamastaan ylihinnasta yrityskaupassa. Hamlyn tuomittiin maksamaan £ 105 .000.000,-. Asia on parhaillaan vetoomustuomioistuimen käsittelyssä.

<sup>190</sup> Esim. Saksassa (rajoitettu vahingonkorvausvastuu) sijaisevan tytär-yhtiön tarkastuksessa tapahtuneesta virheestä voidaan haastaa oikeuteen emoyhtiön kotimaassa Englannissa (perinteisesti korkeat korvaukset).



kuitenkin huomauttaa, että EU-tasolla suoritettavat toimenpiteet ovat todennäköisesti vaikeita, ja samalla epäilee oikeutustaan ryhtyä toimenpiteisiin tässä asiassa.<sup>191</sup>

Myös FEE:n mielestä jäsenvaltioiden erilaisilla vastuujärjestelmillä on haitallinen vaikutus yhteismarkkinoiden toimintaan. Se itse asiassa uskoo haittojen vain lisääntyvän, jos ja kun vapaa kilpailu tilintarkastusmarkkinoilla EU-tasolla saavutetaan. FEE yhtyy komission havaintoihin, mutta pitää valitettavana, ettei Vihreä kirja sisällä konkreettisia ehdotuksia asiointilan parantamiseksi. Se myös huomauttaa, että Vihreässä kirjassa ehdotetut jatkuvuuteen, sisäisen tarkkailujärjestelmän toimivuuteen ja ympäristöasioiden hoitoon liittyvät tilintarkastajan raportointivaatimukset edellyttävät vastuukysymysten selkeyttämistä. FEE toivoisikin komission paneutuvan vastuukysymysten selvittämiseen, esimerkiksi teettämällä aiheesta erikoistutkimuksen.<sup>192</sup>

FEE kannattaa komission tavoin tilintarkastajan vastuun rajoittamista. Suositeltavina keinoina se pitää tilintarkastajan vastuun suhteuttamista hänen tuottamukseensa ja pakollista ammatillista vastuuvakuutusta. Jälkimmäistä FEE pitää yhteismarkkinoiden kannalta tärkeänä. Sen mielestä on vaikea kuvitella tilintarkastuspalveluja tarjottavan toisessa jäsenvaltiossa ilman pakollista ammatillista vastuuvakuutusta. Pakollisuuden edellytyksenä kuitenkin on, että vakuutuksesta aiheutuvat kustannukset ovat kohtuulliset.<sup>193</sup>

Gélardin mukaan FEE ei sen sijaan pidä merkityksellisenä vastuun rajoittamista tilintarkastajan ja yhtiön välisellä sopimuksella, koska tämä ei kuitenkaan rajoittaisi kolmansien osapuolten oikeuksia. Gélardin mielestä EU:n tulisi vastuukysymyksiä pohtiessaan puuttua myös *forum shopping* -ongelmaan. Koska isot konsernit toimivat monessa eri maassa ja monen eri vastuujärjestelmän piirissä, niillä on hänen mukaansa yhä suurempi riski joutua ongelman uhriksi.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> Komissio 1996, 28-29

<sup>192</sup> FEE 1996c, 25

<sup>193</sup> FEE 1996b, 34-35

<sup>194</sup> Gélard 1996

MARC:n tutkimuksessa tilintarkastajan vastuu jaetaan kolmeen luokkaan: siviili- ja rikosoikeudelliseen sekä ammatilliseen vastuuseen. Yhteismarkkinoiden kannalta tutkimuksen tekijät pitävät ensimmäistä ja viimeistä luokkaa merkityksellisinä. He painottavat tasapainon löytämistä vastuukysymyksissä. Tilintarkastajilla pitää toisaalta olla riittävät pakotteet hoitaa työnsä laadullisesti hyvin, mutta toisaalta liian suuri vahingonkorvausriski saattaa tehdä tilintarkastuksesta kannattamatonta liiketoimintaa. Siviilioikeudellisista tekijöistä he pitävät tärkeinä tilintarkastajan suhteellista vastuuta, kolmansien osapuolten oikeutta hakea vahingonkorvausta, vastuun rajoittamista yhtiön ja tilintarkastajan välisellä sopimuksella sekä pakollista ammatillista vastuuvakuutusta. Lailla määrättyä korvauskattoa he sen sijaan eivät kannata. Tekijät huomauttavat, että ammatillisten sanktioiden merkitystä ei pidä vähätellä. Henkilökohtaisella varoituksella voi olla suuri merkitys, esimerkiksi maineen menettäminen kilpailluilla markkinoilla, tilintarkastusoikeuksien menettämisestä nyt puhumattakaan.<sup>195</sup>

## 5.5

### Pieniyhtiöiden tilintarkastus

Neljännän direktiivin 51 artiklan 2 kohdan mukaan voidaan 11 artiklassa määritelty pieniyhtiöt vapauttaa tilintarkastuksesta. Perusteluna tälle poikkeukselle on, että tilintarkastus luo lisätaakan pieniyhtiöille ja että tilintarkastukseen liittyy riskejä, koska tilintarkastaja vain harvoin voi luottaa pieniyhtiön sisäisiin valvontajärjestelmiin. Useimmat jäsenvaltiot ovat vapauttaneet pieniyhtiöt tilintarkastusvaatimuksesta, ja 1989 komissio ehdotti, että kaikki muutkin velvoitettaisiin tekemään samoin. Eräät jäsenvaltiot kuitenkin vastustivat esitystä voimakkaasti<sup>196</sup>. Väitettiin, että tarkastamattomat tilinpäätökset voisivat olla harhaanjohtavia ja että tilintarkastus on myös yhtiön edun mukaista. Lisäksi on vielä ehdotettu, että keskisuurin yrityksiin sovellettaisiin lievempiä vaatimuksia kuin suuryrityksiin. Komissio on kuitenkin nyt sitä mieltä, että vakuuttavia perusteluja nykykäytännön muuttamiselle ei enää tällä hetkellä ole.<sup>197</sup>

<sup>195</sup> Buijink ym. 1996, 146-154

<sup>196</sup> Huomautettakoon, että nykyisistä EU-maista Suomi, Ruotsi ja Irlanti ovat ainoat, joilla ei ole poikkeuksia tilintarkastusvelvollisuudesta.

<sup>197</sup> Komissio 1996, 30-31



## 5.6

## Konsernitilintarkastus

Konsernitilinpäätös esittää konsernin taloudellisen aseman ja toiminnan tuloksen, siten kuin se olisi yksi kokonaisuus. Sen tilintarkastus olisi voitava suorittaa ilman sen suurempia esteitä ja haittoja kuin yhden yksittäisen yksikönkään tarkastamisessa on. Kansainvälisen liiketoiminnan monimutkaistuessa ja kansainvälisten varojensiirtojen helpottuessa on yhä tärkeämpää, että tilintarkastajalla on kokonaiskuva konsernin merkittävistä toimista. Tämä voi kuitenkin komission mielestä olla vaikeaa, jos konserni toimii usean tuomiovallan alaisuudessa. Sen mukaan tilintarkastajan voi olla vaikeata saada tietoja konserniyhtiöiltä tai niiden yhtiöiden tilintarkastajilta, joiden tarkastusta hän ei itse suorita. Hän saattaa esimerkiksi ainoastaan saada käyttöönsä tytäryhtiön tarkastetut tilinpäätökset. Mahdollisina ratkaisuinäihin ongelmiin komissio pitää "yhteisten tilintarkastajien nimittämistä, konsernien tilintarkastusta koskevien kattavien ja yhdenmukisten normien kehittämistä, sitä, että konsernin tilintarkastajalle annettaisiin täysi pääsy kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen hänen tehtäviensä suorittamiseksi, ja yhden ainoan lakisäätöisen tilintarkastajan nimittämistä konsernin kaikille yhtiöille".<sup>198</sup>

FEE:n mielestä konsernitilintarkastajalla on oltava täysin vapaa tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus kaikissa konserniyhtiöissä riippumatta siitä, minkä tuomiovallan piirissä ne sijaitsevat. Lisäksi konsernin muilla tilintarkastajilla on oltava oikeus ilmoittaa konsernitilintarkastajalle kaikista tarpeellisiksi katsomistaan seikoista. FEE:n mielestä EU-tasoinen lainsäädäntö on tässä asiassa välttämätöntä<sup>199</sup>. Muutakin konsernilainsäädäntöä se pitää EU-tasolla toivottavana. Yhden ainoan tilintarkastajan nimittämistä koko konsernille FEE sen sijaan ei kannata. Tällaisesta säännöstä olisi sen mukaan vain haittaa. Se rajoittaisi muun muassa asiakkaiden vapautta valita tilintarkastajansa.<sup>200</sup>

<sup>198</sup> Komissio 1996, 32

<sup>199</sup> Darbyshiren (1996, 52) mukaan tämä on ainoa selvä asia, johon FEE haluaa EU:n puuttuvan lainsäädännöllä.

<sup>200</sup> FEE 1996b, 31



FEE:n kantaa puoltaa myös se, että esimerkiksi kansainvälisillä konserneilla voi olla satoja tytäryhtiöitä kymmenissä eri valtioissa. Tällaisen konsernin koko tarkastusvastuun asettaminen yhdelle tilintarkastajalle aiheuttaisi jo fyysisestikin täysin mahdottoman tilanteen.

Jäsenvaltioiden erilaiset riippumattomuussäännökset saattavat myös vaikeuttaa konsernitilintarkastuksen suorittamista. Emoyhtiön kotimaan riippumattomuussäännösten mukaan toimiva konsernitilintarkastaja ei välttämättä voi luottaa toisessa maassa tehtyyn tarkastukseen, vaikka se olisikin suoritettu tämän toisen maan säännösten mukaisesti. Käytännössä tällaiset tilanteet ovat harvinaisia, ja yleensä konsernitilintarkastaja voi lisätyöllä oikaista asian. Tämä ei kuitenkaan tietyissä tilanteissa riitä ongelman ratkaisemiseksi. Jos esimerkiksi tytäryhtiön tilintarkastaja/tilintarkastusyhteisö on osallistunut myös kirjanpidon hoitoon<sup>201</sup>, eikä tämä ole sallittua emoyhtiön kotimaassa, ei konsernitilintarkastaja voi hyväksyä tytäryhtiön tilintarkastajan tekemää työtä. Tällaisessa tapauksessa konsernitilintarkastajan on pidettävä tytäryhtiön tilejä tarkastamattomina. Tämän vuoksi yhteisen "minimi riippumattomuusnormiston" aikaansaaminen EU-tasolla olisi FEE:n mielestä toivottavaa. Jäsenvaltioissa mahdollisesti säädettävät lisävaatimukset olisivat puhtaasti kansallisia, eikä niitä saisi soveltaa esimerkiksi ulkomaisen tytäryhtiön tilintarkastajiin<sup>202</sup>. Lisävaatimusten pitäisi myös noudattaa suhteellisuusperiaatetta, eivätkä ne saisi olla esteenä yhteismarkkinoiden toteutumiselle.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> Tämä on Tanskassa, Irlannissa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Portugalissa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa tietyin edellytyksin mahdollista. (Buijink ym. 1996, 74)

<sup>202</sup> Myös Gélardin (1996) mielestä standardeja tulisi noudattaa alueellisesti.

<sup>203</sup> FEE 1996b, 32

## 5.7

## Sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapaus

Tutkimukset osoittavat, että tällä hetkellä ei ole olemassa tilintarkastuspalvelujen eurooppalaisia markkinoita. Kansalliset tilintarkastusmarkkinat EU:ssa toimivat etupäässä erillisinä markkinoina siitä huolimatta, että tilintarkastuspalveluissa on jonkinasteista unionin sisäistä kauppaa. Vaikka erilaiset lait eivät välttämättä muodosta ehdotonta estettä unionin sisäiselle tilintarkastuspalvelujen kaupalle, ne tekevät rajojen yli tapahtuvan sijoittumisen tai palvelujen tarjoamisen kalliimmaksi tai vähemmän tehokkaaksi ja siksi myös vähemmän todennäköiseksi. Komission mielestä yhtenäinen tilintarkastuksen laatutaso EU-maissa edesauttaisi tilintarkastuspalvelujen yhteismarkkinoiden syntymistä.<sup>204</sup>

FEE<sup>205</sup> huomauttaa, että perustamis- ja palvelujen tarjoamisvapaus kuuluvat Rooman sopimuksen piiriin. Sen mukaan tällä hetkellä ainoastaan direktiivi tutkintojen vastavuoroisesta hyväksymisestä liberalisoi tilintarkastusta EU:ssa. Tämä ei FEE:n mielestä kuitenkaan riitä toimivien sisämarkkinoiden luomiseksi, koska

- direktiivi ei käsittele yrityksiä, ja juuri yritysmuodossa tilintarkastusta pääasiassa harjoitetaan
- direktiivi ei käsittele palvelujen tarjoamisvapautta.

MARC:in<sup>206</sup> mielestä jäsenvaltioiden lainsäädännöllisillä eroilla on negatiivinen vaikutus sisämarkkinoiden kehitykseen. Se jakaa tilintarkastuksen sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapautta koskevat lait ja säännökset neljään luokkaan:

- A. Auktorisoidun tilintarkastajan rekisteröitymistä ja hyväksymistä koskevat lait ja säännökset. Tähän luokkaan kuuluvat kaikki asiaa koskevat kansalliset lait ja säännökset, kuten koulutusvaatimukset, jatkuvan kouluttautumisen vaatimukset sekä ulkomaisen tilintarkastajan hyväksymisvaatimukset.

<sup>204</sup> Komissio 1996, 33

<sup>205</sup> FEE 1996c, 28

<sup>206</sup> Buijink ym. 1996, 121-123

B. Tilintarkastusyhteisöjen välistä kilpailua koskevat lait ja säännökset. Tähän luokkaan kuuluvat kaikki kansalliset lait ja säännökset, joiden voidaan olettaa suoraan rajoittavan tilintarkastusyhteisöjen välistä kilpailua. Tällaisia ovat muun muassa tilintarkastajan toimikauden pituutta, mainontaa, muiden kuin tilintarkastuspalvelujen tarjontaa sekä palkkionasetantaa säätelevät lait ja säännökset.

C. Tilintarkastusyhteisöjen omistusta, hallintoa ja valvontaa koskevat lait ja säännökset. Tähän luokkaan kuuluvat tilintarkastusyhteisöjen omistajia ja johtajia koskevat kansallisuus-, asuinpaikka- ja pätevyysvaatimukset sekä yritysmuodon valitsemista koskevat lait ja säännökset.

D. Muut lait ja säännökset. Tähän luokkaan sisältyvät lait ja säännökset, joilla ei ole niin suora vaikutus sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta kuin edellä mainituilla. Tällaisia ovat esimerkiksi tilintarkastajan riippumattomuutta ja tilintarkastuskertomuksen sisältöä koskevat lait ja säännökset.

Sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapauden MARC<sup>207</sup> jakaa kolmeen ilmene-mismuotoon: yksittäisen tilintarkastajan sijoittautumisvapaus, palvelujen tarjoamis-vapaus sekä tilintarkastusyhteisön perustamisvapaus. Kunkin edellä mainitun luo-kan (A-D) merkitys sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapauden kannalta ilme-nee taulukosta 2.

---

<sup>207</sup> Buijink ym. 1996, 121



# TAULUKKO 2<sup>208</sup>

Lainsäädännöllisten rajoitusten merkitys tilintarkastajan sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapauden kannalta. (Merkityksellisin +++, vähiten merkityksellinen -/-)

	(A.)	(B.)	(C.)	(D.)
Lakien ja säännösten luokitus:	Rekisteröityminen Hyväksyminen	Kilpailu	Hallinta Omistus Valvonta	Muut lait
Sisämarkkinoiden ilmenemismuodot:				
Yksittäisen tilintarkastajan sijoittautumis- vapaus	+++	++	-/-	+
Palvelujen tar- joamisvapaus	+++	++	-/-	+
Tilintarkastus- yhteisön perus- tamisvapaus	-/-	++	+++	-/-

Seuraavaksi käsittelen sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisvapautta MARC:n luokituksen mukaisesti vielä hieman tarkemmin.

<sup>208</sup> Buijink ym. 1996, 132



## 5.7.1

## Yksittäisen tilintarkastajan sijoittautumisvapaus

Yksittäisen tilintarkastajan sijoittautumisvapaus toiseen jäsenvaltioon on komission<sup>209</sup> ja FEE:n<sup>210</sup> mielestä suurelta osin saavutettu tutkintojen vastavuoroisesta hyväksymisestä annetulla direktiivillä<sup>211</sup>. Direktiivillä on kuitenkin ollut vain rajoitettu vaikutus, sillä vain pieni määrä tilintarkastajia on hyväksytty tämän järjestelmän nojalla, kuten taulukosta 3 selviää.

TAULUKKO 3

Vuosina 1989-1993 EU-maissa käsitellyt auktorisoitujen tilintarkastajien kelpoissuusanomukset toisessa jäsenvaltiossa<sup>212</sup>:

<u>Vuosi</u>	<u>Hakijoiden lukumäärä</u>	<u>Hyväksytty</u>	<u>Hylätty</u>	<u>Käsittely kesken</u>
1989	19	13	6	-
1990	18	8	10	-
1991	21	12	9	-
1992*	29	14	15	-
1993	41	19	10	12

\* Direktiiviä tutkintojen vastavuoroisesta hyväksymisestä alettiin soveltaa 1992.

MARC:n<sup>213</sup> mielestä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa hyväksytyjen tilintarkastajien lukumäärää ei voida pitää indikaattorina järjestelmän toimimisesta/toimimattomuudesta niin kauan kuin jäsenvaltioiden välillä vallitsee suuria ta-

<sup>209</sup> Komissio 1996, 33

<sup>210</sup> FEE 1996c, 28

<sup>211</sup> ks. kohta 4.1

<sup>212</sup> FEE 1995c

<sup>213</sup> Buijink ym. 1996, 124-127

loudellisia ja rakenteellisia eroja. Esimerkiksi kilpailunrajoitukset, kuten mainontakielto<sup>214</sup>, vaikeuttavat ulkomaisen tilintarkastajan sijoittautumista toiseen jäsenvaltioon. Myös maakohtaiset seikat kuten yrityslait, taloudellinen raportointi, kansalliset kauppatavat ja kieli, vaikuttavat negatiivisesti ulkomaisten tilintarkastajien mahdollisuuksiin kilpailla paikallisten tilintarkastajien kanssa. MARC kuitenkin olettaa, että tilintarkastajien liikkuvuus olisi joka tapauksessa suhteellisen vähäistä. Tässä MARC viittaa Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimukseen, jonka pohjalta esimerkiksi kanadalaisilla tilintarkastajilla on oikeus hakea auktorisointia Yhdysvalloissa. Vuosina 1993-1994 Yhdysvaltojen auktorisointikokeeseen osallistui vain 211 kanadalaista tilintarkastajaa, joista 144 hyväksyttiin huolimatta maiden kohtuullisen samankaltaisista tilintarkastusnormistoista<sup>215</sup>.

### 5.7.2

#### Palvelujen tarjoamisvapaus

Ongelmaksi saattaa komission<sup>216</sup> mukaan muodostua muun muassa se, että jotkut jäsenmaat määräävät tilintarkastajan noudattamaan myös kotimaan säännöksiä, vaikka tilintarkastaja toimisikin jossain toisessa valtiossa. Lisäksi rasitteeksi saattaa muodostua pysyvän toimipaikan vaatimus toimintavaltiossa. Ratkaisuksi komissio esittää tilintarkastustyön delegointia, eli että ulkomainen tilintarkastaja työskentelisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa olevan kansallisen tilintarkastajan vastuulla.

FEE:n<sup>217</sup> mielestä yksittäisellä toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyllä tilintarkastajalla tulisi olla yli rajojen tapahtuvassa toiminnassaan samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kaikilla muilla tuon toisen jäsenvaltion tilintarkastajilla.

FEE<sup>218</sup> ehdottaa myös, että tilintarkastajan tulisi noudattaa aina vain sen maan normeja, missä hän kulloinkin toimii. Tätä kutsutaan *tilintarkastusnormien alueel-*

<sup>214</sup> voimassa Ranskassa, Saksassa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Espanjassa (Buijink ym. 1996, 53)

<sup>215</sup> Mainittakoon, että pelkästään New Yorkin osavaltion auktorisoitujen tilintarkastajien yhdistyksessä on 33.000 jäsentä.

<sup>216</sup> Komissio 1996, 33-34

<sup>217</sup> FEE 1996b, 39

<sup>218</sup> FEE 1996c, 28-29



*liseksi ulottuvuudeksi.* Sen mielestä myös *pysyvä toimipaikka* -käsite kaipaa selkeyttämistä. Komission delegointia koskevaa mielipidettä FEE ei sen sijaan hyväksy. FEE huomauttaa, että tällainen delegointi on käytännössä aika harvinaista. Vastuu tilintarkastuksestahan säilyy aina kansallisella tilintarkastajalla, ja vastuukysymykset tulisikin ensin määritellä riittävän selkeästi. Lisäksi FEE huomauttaa, että työn suorittamista ja vastuuta ei voida erottaa toisistaan. FEE pitää myös tarpeellisena seuraavien palvelujen tarjoamisvapauden kannalta välttämättömien seikkojen perinpohjaista selvittämistä:

- kohdevaltiossa rekisteröityminen,
- tiedonvaihto viranomaisten välillä,
- yli rajojen tapahtuvan toiminnan valvonta,
- ammatillinen vahingonkorvausvakuutus.

Komission tavoin MARC<sup>219</sup> pitää tilintarkastustyön delegointia yhtenä ratkaisuna tilintarkastuspalvelujen tarjoamisvapauden toteuttamisessa. Samalla se kuitenkin myöntää, että tällä hetkellä delegointia tapahtuu lähinnä vain kansainvälisten tilintarkastusketjujen piirissä. Kuten FEE:kin, MARC kannattaa tilintarkastusnormien alueellista soveltamista. Lisäksi se katsoo kilpailunrajoitusten heikentävän ulkomaa-  
laisten tilintarkastajien mahdollisuuksia tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa.

Suomessa auktorisoidut tilintarkastajat ovat velvollisia ulkomailla toimiessaan noudattamaan paikallisten säännösten lisäksi myös oman ammattijärjestönsä kansallisia eettisiä ohjeistuksia.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Buijink ym. 1996, 127-128

<sup>220</sup> Buijink ym. 1996, 60. Sama koskee Itävaltaa, Belgiaa, Ranskaa, Saksaa, Irlantia, Luxemburgia, Alankomaita, Portugalia, Ruotsia ja Iso-Britanniaa.

## 5.7.3

## Tilintarkastusyhteisön perustamisvapaus

Komission<sup>221</sup> mukaan ulkomaisen tilintarkastusyhteisön tytäryhtiön tai itse asiassa tilintarkastusyhteisön perustamista ulkomaalaisten ammatinharjoittajien toimesta vaikeuttaa muun muassa se, että kansalliset lait rajoittavat suoraan ulkomaalaisten tilintarkastajien mahdollisuuksia perustaa tilintarkastusyhteisö. Kahdeksannessa direktiivissä edellytetään, että hallinnon osalta enemmistön (yli puolet) on oltava *kansallisesti* hyväksyttyjen tilintarkastajien hallussa. Omistuksen osalta enemmistö saa koostua *myös muiden jäsenvaltioiden* auktorisoiduista tilintarkastajista. Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin säätäneet tätä ankarampia lakeja.

FEE:n<sup>222</sup> mielestä jäsenvaltiot eivät saisi soveltaa kahdeksannen direktiivin ylittäviä vaatimuksia. Tulevaisuudessa FEE pitää lisäksi mahdollisena luopua kansallisesti hyväksyttyjen tilintarkastajien enemmistövaatimuksesta myös hallinnon osalta. Osan tilintarkastajista tulisi kuitenkin kaikissa tapauksissa olla kohdemaassa auktorisoituja.

Myös yritysmuotojen harmonisointia FEE<sup>223</sup> pitää tärkeänä toimivien tilintarkastuksen sisämarkkinoiden saavuttamiseksi. Myös vastuukysymysten kannalta olisi tärkeää, että yritysmuodot eri jäsenvaltioissa olisivat mahdollisimman samankaltaiset.

MARC:n<sup>224</sup> mukaan kahdeksannen direktiivin ylittävät vaatimukset ovat suurelta osin johtaneet nykyisen kaltaisten hajautettujen kansainvälisten tilintarkastusketjujen syntymiseen. Tässä MARC viittaa NERA:n tutkimukseen<sup>225</sup>, jonka mukaan esimerkiksi kansainvälisten konsulttiyritysten organisaatiorakenne on huomattavan paljon keskitetympi kuin tilintarkastusketjujen. MARC olettaa, että ilman rajoituksia tilintarkastusketjut muodostuisivat paljon keskitetyimmiksi. Samalla se kuitenkin myöntää, että hajautetussa omistuksessa ja hallinnossa on myös omat etunsa,

<sup>221</sup> Komissio 1996, 34-35

<sup>222</sup> FEE 1996b, 37

<sup>223</sup> FEE 1996c, 29

<sup>224</sup> Buijink ym. 1996, 128-131

<sup>225</sup> National Economic Research Center 1992, 18-22

esimerkiksi vahingonkorvauskysymyksissä, jolloin vastuu voidaan rajata alueellisesti. Lisäksi MARC huomauttaa, että myös kilpailunrajoitukset vaikeuttavat tilintarkastusyhteisön perustamista toiseen jäsenvaltioon.

TTL 5 §:n mukaan Suomessa 2/3 tilintarkastusyhteisön omistajista ja hallintoon osallistuvista on oltava Suomessa auktorisoituja tilintarkastajia, ylimmän johdon osalta vaatimus on jopa 100 %.



## JOHTOPÄÄTÖKSET JA VAIKUTUKSET SUOMEEN

Komissio on vetäytynyt pohtimaan käsillä olevaa asiaa saamiensa vastineiden pohjalta, eikä uusia kannanottoja tai direktiiviehdotuksia ole odotettavissa ainakaan ennen vuoden 1998 loppupuolta.<sup>226</sup>

Tutkielman alkupuolella käsittelemiini Suomea koskeviin ongelmiin<sup>227</sup> ei EU:n taholta ole tulossa merkittäviä muutoksia tai parannuksia. IFAC:n ohjeiden tunnistaminen tilintarkastusnormiston lähtökohdaksi EU:ssa parantanee kuitenkin tilannetta *suositusten yleisyys ja periaatteellisuus* -ongelman kannalta. Tämä johtuu siitä, että säännökset selkiytyvät, koska IFAC:lla on kattava ohjeistus tilintarkastuksen eri osa-alueilta. Myös tilanne *ennakkotapaukset*-ongelman osalta parantuu, koska selkiytyneiden säännösten voidaan olettaa vähentävän ennakkotapausten määrää.

EU-tasolla käydystä keskustelusta nousee esiin neljä todennäköisesti muuttuvaa, Suomeakin koskettavaa asiaa: pakollinen vastuuvakuutus, tilintarkastajan raportointivelvollisuus yrityksen jatkuvuudesta, tilintarkastusnormien alueellinen ulottuvuus sekä tilintarkastusyhteisön omistuksen ja hallinnon määräraajat. Keskustelu näistä asioista on ollut varsin yksimielistä.

Pakollinen vastuuvakuutus saattaa siis tulla takaisin Suomenkin tilintarkastusnormistoon. FEE tosin edellyttää, etteivät vakuutusmaksut nouse niin korkeiksi, että ne vaarantaisivat tilintarkastustoiminnan kannattavuuden.

IFAC on ajamassa mallia, jossa yrityksen hallitus antaa perustellun lausuman jatkuvuudesta<sup>228</sup> ja tilintarkastajat ovat velvollisia ottamaan siihen kantaa tilintarkastuskertomuksessa. Myös komissio on omaksunut tämän kannan. FEE:n mielestä uudistus ei ole tarpeellinen, mutta se on sitoutunut noudattamaan IFAC:n suosituksia.

---

<sup>226</sup> Salmi 1996

<sup>227</sup> ks. 3.4

<sup>228</sup> going concern

Varsin laaja yhteisymmärrys vallitsee myös tilintarkastussuosituksen alueellisen ulottuvuuden noudattamisesta. Suomenkin tilintarkastusnormit, kuten KHT-yhdistyksen suositukset, tulisivat siis Suomessa auktorisoitua tilintarkastajaa sitoviksi vain Suomessa tapahtuvassa toiminnassa.

Suomessa auktorisoitujen tilintarkastajien osalta tilintarkastusyhteisön omistusta koskeva 2/3:n ja hallintoa koskevat 2/3:n ja 100 %:n enemmistövaatimukset tultaneen alentamaan kahdeksannen direktiivin tasolle eli puoleen.

Jonkin asteisia muutoksia Suomen tilanteeseen saattavat tulevaisuudessa aiheuttaa myös FEE:n valmistelemat riippumattomuussuositukset, ympäristöasioiden kasvava merkitys, valvontaviranomaisten yhteydenpidon lisääntyminen jäsenvaltioiden välillä sekä konsernitilintarkastajan tiedonsaantia parantavat toimet.

Huomattavaa kuitenkin on, että komissio ei ole erityisen halukas puuttumaan lainsäädännöllä vallitsevaan tilanteeseen, joten Suomen tilintarkastuslain kaltaista uudistusta ei siis EU-tasolla ole odotettavissa<sup>229</sup>. Tilintarkastusnormien kehittyminen alan itsesääntelyn avulla tullee siis jatkumaan myös tulevaisuudessa.

Taulukossa 4 on esitetty tiivistetty yhteenveto edellä käsiteltyjen merkittävimpien havaintojen lisäksi muista tämän tutkielman johtopäätöksistä. Aivan kaikkia tutkielmassa esitettyjä ehdotuksia ei ole erikseen käsitelty. Syynä on ollut asioiden vähäisempi merkitys ja/tai niistä vallinnut suuri erimielisyys EU-tasolla.

---

<sup>229</sup> Salmi 1996 ja Gélard 1996



## TAULUKKO 4: YHTEENVETO

Kappale	Asia	Muutos/ vaikutus Suomeen	Perustelu
3.4.2	Tilintarkastajan valitusoikeus	Ei odotettavissa muutosta	Ei riittävän merkittävä EU-tasoiseen sääntelyyn
3.4.3	Suositusten yleisyys ja periaatteellisuus	Säännökset selkiytyvät	IFAC:n ohjeet tunnustet- tu lähtökohdaksi EU:ssa
3.4.4 ja 5.5	Pienyhtiöiden tilintarkastus	Ei odotettavissa muutosta	EU sallii tarkastuspakon myös pienyhtiöille
3.4.5	Itsemääritellyt pelisäännöt	Ei odotettavissa muutosta	Alan itsesääntely jatkunee
3.4.6	Ennakkotapaukset	Tilanne paranee	Säännökset selkiytyvät (ks. 3.4.3 yllä)
3.4.7 ja 5.4	Pakollinen vastuu- vakuutus	Tullee pakolliseksi	Asiasta vallitsee laaja yh- teisymmärrys
5.2.2	Tilintarkastajan ra- portti jatkuvuudesta	Tullee pakolliseksi	Komission ja IFAC:n kanta, FEE hyväksynee
5.2.3	Tilintarkastajan ra- portti petoksista	Ei muutoksia toistaiseksi	Laajaa vastustusta
5.2.5	Tilintarkastajan ra- portti ympäristöas.	Saattaa tulla ajankohtai- seksi tulevaisuudessa	Asian merkitys kasvaa
5.2.6	Tilintarkastus- kertomus	Ei odotettavissa muutosta	IFAC:n malli yleisesti hyväksytty
5.3.1	Tilintarkastajan pätevyys	Ei odotettavissa muutosta	Kahdeksas direktiivi riittävän kattava
5.3.2	Tilintarkastajan riippumattomuus	Tulossa yhtenäiset riippu- mattomuussuositukset	FEE on jo ottanut haas- teen vastaan
5.3.3.1	Tilintarkastus- komitea	Ei tule pakolliseksi	Valvontajärjestelmät eri maissa liian erilaiset
5.3.3.2	Sisäinen tarkastus	Ei tule pakolliseksi	Vain yksi osa yrityksen valvontajärjestelmää
5.3.4	Laadunvalvonta	Asiaa selvitetään, ei odo- tettavissa muutosta	IFAC-normit jo nyt ylei- sesti käytössä
5.3.4	Viranomaisten väli- nen kommunikointi	Tullee lisääntymään	Asiasta vallitsee laaja yh- teisymmärrys
5.6	Konsernitilintarkas- tajan tiedonsaanti	Tiedonsaanti tullee paranemaan	Lainsäädännöllisiä toimia kaivataan
5.7.2	Tilintarkastusnor- mien ulottuvuus	Rajoitettaneen alueellises- ti noudatettaviksi	Asiasta vallitsee laaja yh- teisymmärrys
5.7.3	Omistuksen ja hal- linnon määräraajat	Kahdeksannen direktiivin rajat katoksi	Rajoittavat aiheetta vapaata kilpailua



ISA 570

15. If, in the auditor's judgment the going concern question is not satisfactorily resolved, the auditor would consider whether the financial statements:

- (a) adequately describe the principal conditions that raise substantial doubt about the entity's ability to continue in operation for the foreseeable future;
- (b) state that there is significant uncertainty that the entity will be able to continue as a going concern and, therefore, as appropriate may be unable to realize its assets and discharge its liabilities in the normal course of business; and
- (c) state that the financial statements do not include any adjustments relating to the recoverability and classification of liabilities that may be necessary if the entity is unable to continue as a going concern.

Provided the disclosure is considered adequate, the auditor would not express a qualified or adverse opinion.

16. **If adequate disclosure is made in the financial statements, the auditor should ordinarily express an unqualified opinion and modify the auditor's report by adding an emphasis of a matter paragraph that highlights the going concern problem by drawing attention to the note in the financial statements that discloses the matters set out in paragraph 15.** The following is an example of such a paragraph:

"Without qualifying our opinion we draw attention to Note X in the financial statements. The Company incurred a net loss of XXX during the year ended December 31, 19X1 and, as of that date, the Company's current liabilities exceeded its current assets by XXX and its total liabilities exceeded its total assets by XXX.

---

<sup>230</sup> IFAC 1996

These factors, along with other matters as set forth in Note X, raise substantial doubt that the Company will be able to continue as a going concern."

The auditor is not precluded from expressing a disclaimer of opinion for a going concern uncertainty.

17. **If adequate disclosure is not made in the financial statements, the auditor should express a qualified or adverse opinion, as appropriate.** The following is an example of the explanation and opinion paragraphs when a qualified opinion is to be expressed:

"The Company has been unable to renegotiate its borrowings from its bankers. Without such financial support there is substantial doubt that it will be able to continue as a going concern. Consequently adjustments may be required to the recorded asset amounts and classification of liabilities. The financial statements (and notes thereto) do not disclose this fact.

In our opinion, except for the omission of the information included in the preceding paragraph, the financial statements give a true and fair view of ('present fairly, in all material respects,') the financial position of the Company at December 31, 19XX and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with ..."

ISA 700

28. The following is an illustration of the entire auditor's report... This report illustrates the expression of an unqualified opinion.

### "AUDITOR'S REPORT"

(APPROPRIATE ADDRESSEE)

We have audited the accompanying<sup>231</sup> balance sheet of the ABC Company as of December 31, 19X1, and the related statements of income, and cash flows for the year then ended. These financial statements are the responsibility of the Company's management. Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit.

We conducted our audit in accordance with International Standards on Auditing (or refer to relevant national standards or practices). Those Standards require that we plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatements. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation. We believe that our audit provides a reasonable basis for our opinion.

In our opinion, the financial statements give a true and fair view of (or 'present fairly, in all material respects,') the financial position of the Company as of December 31, 19X1, and of the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with ...<sup>232</sup> (and comply with ...<sup>233</sup>)."

---

<sup>231</sup> The reference can be by page numbers.

<sup>232</sup> Indicate IASs or relevant national standards.

<sup>233</sup> Refer to relevant statutes or law.



LIITE 2: ICAI:n ehdotus enemmän informaatiota sisältäväksi tilintarkastuskertomukseksi<sup>234</sup>

Report of the Auditors to the members of ABC plc

We have audited the financial statements set out on pages x to y and have obtained all the information and explanations which we considered necessary for the purpose of our audit. These financial statements are the responsibility of the board of directors of the company. Our main responsibility as auditors is, based on our audit, to express an opinion on whether or not the financial statements present a true and fair view.

We planned and carried out the audit in accordance with Auditing Standards and Auditing Guidelines. These require that we obtain all the information and explanations which, to the best of our knowledge and belief, are necessary for our audit and to provide reasonable assurance that the financial statements are free from material misstatements, whether caused by error, fraud or other irregularity. An audit includes:

- examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and information in the financial statements;
- assessing the accounting principles and policies used and significant estimates and judgements made by management;
- considering whether Statements of Standard Accounting Practice, Financial Reporting Standards and IFRS Consensus Pronouncements have been complied with in the preparation of the financial statements and whether any departures from these standards are justified, and
- evaluating the overall adequacy of the presentation of information in the financial statements.

---

<sup>234</sup> ICAI 1992, 91-92

We believe that our audit provides a reasonable basis for our opinion. In our opinion the company has kept proper books of account and the financial statements, which are in agreement with them, give a true and fair view of the state of the company's affairs (at the balance sheet date) and of its profit and loss and cash flow for the year ended on that date, and give in the requisite manner the information required by the Companies Acts 1963 to 1990. In our opinion there are reasonable grounds for preparing the financial statements on a going concern basis and for the directors' judgement that the company was solvent at the balance sheet date.

In our opinion the Chairman's Statement on pages d to e and Directors' Report on pages f to g are consistent with the financial statements.

## LÄHTEET

Aho, Tuomas & Vänskä, Hannu 1995. Tilintarkastuslaki ja hyvä tilintarkastustapa. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

Buijink, Willem & Maijor, Steven & Meuwissen, Roger & van Witteloostuijn, Arjen 1996. The role, position and liability of the statutory auditor within the European Union. Final report of a study. MARC, Maastricht.

CIMA 1995. Management Accounting Control Systems. Study Text. BPP Publishing, Lontoo.

Darbyshire, David 1996. Auditors in the European single market. Accountancy - International Edition, November. 52-53.

Ebke, Werner F & Struckmeier, Dirk 1994. The Civil Liability of Corporate Auditors: an International Perspective. A Discussion Paper. International Bar Association, Lontoo.

Euroopan yhteisöjen komissio 1996. Vihreä kirja - lakisääteisen tilintarkastajan tehtävästä, asemasta ja vastuusta Euroopan unionissa. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 96/C 321/01.

Euroopan yhteisöjen komissio 1983. The structure of public limited companies. Amended proposal for a Fifth Directive. Bulletin of the European communities, supplement 6/83.

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1996. Euroopan unionin palveluksessa. Kansalaisen opas Euroopan unionin toimielimiin. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) 1996a. Results of the Survey on the Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the EU. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comptables Européens 1996b. The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comptables Européens 1996c. The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union. Response by FEE to the Green Paper of the European Commission. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comptables Européens 1995a. Etude sur les activités des professionnels comptables en Europe. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comptables Européens 1995b. Audit independence and objectivity position paper. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comptables Européens 1995c. La libéralisation sectorielle de la profession comptable Européenne. FEE, Bryssel.



Fédération des Experts Comtables Européens 1994. Discussion paper on responsibilities for financial reporting by companies. FEE, Bryssel.

Fédération des Experts Comtables Européens 1993. Survey of the involvement of the auditor in the prudential control of banks by the supervisory authorities. FEE, Bryssel.

Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 295/1993.

Heikkonen, Jaakko & Koskinen, Hannu 1985. Tilintarkastus ja valvonta yhteisöissä. WSOY, Juva.

International Federation of Accountants 1995. IFAC Handbook 1995. Technical Pronouncements. IFAC, New York.

International Federation of Accountants 1996. IFAC Handbook 1996. Technical Pronouncements. IFAC, New York.

KHT-yhdistys 1995. Tilintarkastusalan suositukset. Helsinki.

Klami, Hannu Tapani (toim.) 1993. Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Toinen, uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino, Jyväskylä.

Leppiniemi, Jarmo 1996. Veroekonomian luennot.

Mäenpää, Olli 1991. Hallinto-oikeus. WSOY, Juva.

National Economic Research Center 1992. Competition in European Accounting. Lafferty Publications.

Palvi, Mauri 1995. Tilintarkastusalan suositusten merkitys hyvän tilintarkastustavan kehitykselle. Tilintarkastus 4/95. 295-298.

Prepula, Eero 1996. Valot sammutetaan -hapuilu alkaa. Tilisanomat 4/1996. 70.

Report of the Committee, 1992, on The Financial Aspects of Corporate Governance. A code of Best Practice (The Cadbury Report). Burgess Science Press, Lontoo.

Saarikivi, Maj-Lis 1996. Tilintarkastus II -luennot.

The Institute of Chartered Accountants in Ireland, The Financial Reporting Commission 1992. Report of the Commission if Inquiry into the Expectations of Users of Published Financial Statements. ICAI, Dublin.

The Institute of Chartered Accountants of Scotland 1994. Auditor's Liability. ICAS, Edinburgh.

The Institute of Chartered Accountants of Scotland 1993. Auditing into the Twenty-first Century. ICAS, Edinburgh.

Vahtera, Pauli 1986. Yritysten valvonta ja tilintarkastus. Weilin+Göös, Jyväskylä.

Viita, Laura 1996. Tilintarkastuksen näkymiä Euroopan unionissa. Tilintarkastus 4/96. 302-305.

Virolainen, Jyrki 1995. Lainkäyttö. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

Wade, Richard 1996. What Price 'Audit' Advice ?. Accountancy - International Edition, May. 103-104.

Gélard, Cédric: Secrétariat Général, FEE. Haastattelu, marraskuu 1996.

Salmi, Aunus: EU:n tilintarkastustuomioistuimen jäsen. Haastattelu, joulukuu 1996.